

Sinikka Törmä ja Merja Pentikäinen

Tavoitteena naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta vapaa Suomi

NAISIIN KOHDISTUVAN VÄKIVALLAN VÄHENTÄMISEN OHJELMASTA ISTANBULIN SOPIMUKSEN TOIMEENPANOON

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	26.5.2016
Tekijät	Toimeksiantaja
Sinikka Törmä ja Merja Pentikäinen (toim.)	Sosiaali- ja terveysministeriö
	HARE-numero ja toimitilien asettamispäivä
	STM101:00/2011

Muiston nimi

Tavoitteena naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta vapaa Suomi. Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmasta Istanbulin sopimuksen toimeenpanoon

Tiivistelmä

■ Sosiaali- ja terveysministeriön tilaaman riippumattoman asiantuntija-arvioinnin tehtävänä oli tarkastella vuosiksi 2010–2015 Suomessa laaditun naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman tuloksia sekä tuottaa tietoa naisiin kohdistuvan väkivallan poistamispyrkimysten nykytilasta Suomessa suhteessa Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehtyyn yleissopimukseen (ns. Istanbulin sopimus). Sopimus tuli Suomessa voimaan 1.8.2015 ja sen velvoitteita on ennakkoivasti huomioitu myös edellä mainitun ohjelman tavoitteiden asettelussa. Arvioinnin tehtävänä oli myös esittää konkreettisia toimenpide-ehdotuksia siitä, mitä jatkossa tulisi tehdä ja millaisia poikkiallinnollisia toimia tarvitaan, jotta Istanbulin sopimuksen velvoitteet voitaisiin täyttää. Arvioinnissa käytettiin kahta erilaista metodologista lähestymistapaa: asiakirja-analyysi ja empiirisen aineiston (asiantuntijahaastattelut ja sähköinen kysely) kerääminen ja analyysi. Molempien lähestymistapojen kautta päädyttiin hyvin samansuuntaisiin toimenpidetarpeisiin Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanon panemiseksi Suomessa. Asiakirja-analyyseissä avataan sopimusta: mitä se merkitsee ja mihin se velvoittaa. Osiossa valotetaan myös sopimuksen voimaansaattamista Suomessa ja ko. prosessissa esiin nostettuja kysymyksiä sekä sopimuksen täytäntöönpanoon liittyviä toimenpidetarpeita. Empiirisen aineiston avulla arvioidaan ohjelman tuloksia ja saavutettua nykytilaa suhteessa sopimuksen velvoitteisiin.

Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma oli hyvä väline, jolla onnistuttiin edistämään väkivallan vähentämistoimia Suomessa poikkiallinnollisesti. Ohjelma toi yhteen eri toimijat ja mahdollisti toimenpiteitä, joita ei olisi saatu aikaan ilman ohjelmaa. Se edisti väkivallan vähentämistoimia laajasti kaikkiaan 66 toimenpiteen kautta. Ohjelman heikko resurssointi vaikutti osaltaan niin, että osa toimenpiteistä ei edennyt. Ohjelman keskeisiä tuloksia ovat mm. lähisuhde- ja perheväkivallan huomioiminen tuen tarpeen syynä uudessa sosiaalihuoltolaissa, turvakotien laatusuosituksien, tiedon ja osaamisen jalkauttaminen kuntiin avainkouluttajakoulutusten avulla, MARAK-riskinarviointimallin kehittäminen ja levittäminen sekä erilaiset oppaat kuten Turvataitoja nuorille -opas, Uskalla olla, uskalla puhua -vammainen nainen ja väkivalta -opas sekä kunniaväkivaltaa käsittelevä opas. Arviointi osoittaa kuitenkin, että monessa suhteessa tarvitaan vielä toimien tehostamista, jotta Istanbulin sopimuksen velvoittama taso Suomessa saavutettaisiin. Naisiin kohdistuvan väkivallan ohjelmalla on käynnistetty monia sopimuksen velvoitteiden täytäntöönpanon edellyttämiä konkreettisia kansallisia toimenpiteitä. Siten ohjelmalla on osaltaan luotu hyvää pohjaa Istanbulin sopimuksen kansalliselle täytäntöönpanolle, ml. täytäntöönpanotoimia konkretisoivalle kansalliselle täytäntöönpanosuunnitelmalle.

Arviointi on tarkoitettu pohjaksi kattavammalle ja yksityiskohtaisemmalle toimenpidetarveselvitykselle, jonka laatiminen niveltyy luontevasti osaksi Suomessa laadittavaa Istanbulin sopimuksen kansallista täytäntöönpanosuunnitelmaa. Täytäntöönpanosuunnitelmassa on otettava huomioon sopimuksen sisältämät laaja-alaiset velvoitteet, jotka edellyttävät sopimusosapuolelta tehokkaita toimia ryhtyä erilaisiin sekä väkivaltaa ennaltaehkäiseviin että väkivaltaan puuttuviin toimiin. Sopimusvelvoitteiden toteuttaminen edellyttää tehokasta poikkiallinnollista viranomaistyöyhteistyötä, ml. monista peruspalveluista vastaavien kunta- ja aluetason viranomaisten kytkemistä mukaan yhteistyöhön, ja tämän työn hyvää koordinoitua. Sopimus korostaa myös yhteistyön tärkeyttä erilaisten ei-viranomaistahojen, erityisesti kansalaisjärjestöjen, kanssa. Istanbulin sopimus edellyttää väkivallan vastaisen työn riittävää resurssointia, jota voidaan tehdä sekä viranomaistyön priorisoinnilla että taloudellisten resurssien allokoinnilla. Sopimuksen täytäntöönpanon panemiseksi Suomessa tulee panostaa nykyistä selvästi enemmän väkivallan ennaltaehkäisyyn, uhrien tukipalvelujen parantamiseen sekä väkivallantekijöiden vastuuttamiseen ja tukemiseen pois väkivallasta. Väkivaltaan puuttumisen keinovalikoimaa tulee tarkastella laajasti, ja myös lainsäädäntö (ml. rikoslaki) tulee nähdä tärkeänä välineenä. Istanbulin sopimuksen valtiolle asettamien velvoitteiden hahmottamiseksi ja tehokkaan kansallisen keinovalikoiman valitsemiseksi ihmisoikeuksiin liittyvän ja sopimuksessa nimenomaisesti mainitun valtion huolellisuusvelvoitteen sisällön ymmärtäminen on avainasemassa.

Asiasanat

Istanbulin sopimus, naisiin kohdistuva väkivalta, perheväkivalta, naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2016:15	Muut tiedot
	www.stm.fi
ISSN-L 2242-0037	Kokonaissivumäärä
ISSN 2242-0037 (verkkojulkaisu)	85
ISBN 978-952-00-3707-9	Kieli
URN:ISBN:978-952-00-3707-9	Suomi
http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3707-9	

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	26.5.2016
Författare	Uppdragsgivare
Sinikka Törmä och Merja Pentikäinen	Social- och hälsovårdsministeriet
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet
	STM101:00/2011

Rapportens titel

Ett Finland som är fritt från våld mot kvinnor och våld inom familjen som mål. Från programmet för att minska våldet mot kvinnor till genomförandet av Istanbulkonventionen

Tiivistelmä

■ En oberoende sakkunnigutvärdering som beställts av social- och hälsovårdsministeriet hade i uppgift att granska resultaten av programmet för att minska våldet mot kvinnor, som utarbetats i Finland för åren 2010–2015, och producera information om nuläget för strävandena att avlägsna våldet mot kvinnor i Finland i förhållande till Europarådets konvention om förebyggande och bekämpning av våld mot kvinnor och av våld i hemmet (s.k. Istanbulkonventionen). Konventionen trädde i kraft 1.8.2015 i Finland och dess skyldigheter har även beaktats föregripande vid fastställandet av målen för det ovan nämnda programmet. En annan uppgift för utvärderingen var att lägga fram konkreta förslag till åtgärder om vad man borde göra i fortsättning- en och vilka förvaltningsövergripande åtgärder som krävs för att skyldigheterna i Istanbulkonventionen ska kunna uppfyllas. Vid utvärderingen användes två olika metodologiska tillvägagångssätt: dokumentanalys och insamling och analys av empiriskt material (sakkunnigintervjuer och en elektronisk enkät). Med båda tillvägagångssätten kom man fram till mycket likartade behov av åtgärder för att verkställa Istanbulkonventionen i Finland. I dokumentanalysdelen förklaras konventionen: vad den innebär och vad den förpliktar. Delen belyser också sättandet i kraft av konventionen och de frågor som lyfts fram i processen i fråga samt behovet av åtgärder som anknyter till genomförandet av konventionen. Med hjälp av empiriskt material bedöms programmets resultat och det uppnådda nuläget i förhållande till skyldigheterna i konventionen.

Programmet för att minska våldet mot kvinnor är ett bra verktyg med hjälp av vilket man lyckades att förvaltningsövergripande genomföra åtgärder för att minska våldet i Finland. Programmet förde samman olika aktörer och möjliggjorde åtgärder som man inte skulle ha åstadkommit utan programmet. Det främjade åtgärder för att minska våldet i stor omfattning genom totalt 66 åtgärder. Den svaga allokeringen av resurser bidrog för sin del till att vissa av åtgärderna inte vidtogs. Centrala resultat av programmet var bl.a. beaktandet av våld i nära relationer och inom familjen som ett skäl för stödbehov i den nya socialvårdslagen, kvalitetsrekommendationerna för skyddshem, förankringen av information och kunskande i kommuner genom nyckelutbildarutbildning, utveckling och spridning av riskbedömningsmodellen för våld i nära relationer MARAK samt olika handböcker såsom handboken om säkerhetsfostran för unga *Turvataitoja nuorille*, handboken *Uskalla olla, uskalla puhua - vammaisen naisen ja väkivalta* och en handbok som behandlar hedersrelaterat våld. Utvärderingen visar dock att det ännu behövs en effektivisering av åtgärderna i flera avseenden för att den nivå som konventionen förpliktar ska kunna uppnås i Finland. Genom programmet för att minska våldet mot kvinnor har flertalet konkreta nationella åtgärder, som genomförandet av skyldigheterna i konventionen förutsätter, inletts. På det sättet har man skapat en bra grund för ett nationellt genomförande av Istanbulkonventionen, medräknat ett nationell genomförandeplan som konkretiserar åtgärderna för genomförandet.

Utvärderingen är avsedd som underlag för en mer täckande och detaljerad utredning om behovet av åtgärder. Utarbetandet av utredningen anknyter på ett naturligt sätt som en del av den nationella genomförandeplanen för Istanbulkonventionen. I genomförandeplanen ska beaktas de omfattande skyldigheter i konventionen som förutsätter att avtalsparten vidtar olika effektiva åtgärder för att förebygga våld och ingripa mot våld. Genomförandet av skyldigheterna i konventionen förutsätter effektivt förvaltningsövergripande myndighetssamarbete, inklusive sammankoppling av myndigheter på kommun- och områdesnivå i samarbetet, vilka ansvarar för en stor del av basservicen, och en bra samordning av arbetet. Konventionen betonar även vikten av samarbete med olika icke-statliga myndigheter, särskilt medborgarorganisationer. Istanbulkonventionen förutsätter tillräckliga resurser för arbetet mot våld, vilket kan göras genom såväl prioritering av myndighetsarbetet som allokering av de ekonomiska resurserna. För att genomföra konventionen ska man i Finland satsa betydligt mer på att förebygga våld, förbättra stödtjänster för brottsoffer samt göra förövare ansvariga och stöda dem i att komma ifrån våldet. Urvalet av metoder för att ingripa mot våldet ska granskas i stor utsträckning, och även lagstiftningen (strafflagen medräknad) ska ses som ett viktigt verktyg. För att gestalta de skyldigheter som Istanbulkonventionen ålägger staterna och välja ett effektivt nationellt urval av metoder är förståelsen av innehållet om mänskliga rättigheter och tillbörlig aktsamhet för den i konventionen uttryckligen nämnda staten i nyckelställning.

Nyckelord

Istanbulkonventionen, våld mot kvinnor, våld inom familjen, programmet för att minska våld mot kvinnor

Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2016:15	Övriga uppgifter
	www.stm.fi/svenska
ISSN-L 2242-0037	Sidoantal
ISSN 2242-0037 (online)	85
ISBN 978-952-00-3707-9	Språk
URN:ISBN:978-952-00-3707-9	Finska
http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3707-9	



SOCIAL- OCH
HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

SISÄLLYS

Kuvailulehti	2
Presentationsblad	3
1 Johdanto	5
1.1 Tausta	5
1.2 Arvioinnin toimeksianto ja tekijät	7
1.3 Raportin lukuohje	8
I ISTANBULIN SOPIMUKSEN VELVOITTEIDEN EDELLYTTÄMÄT KANSALLISET TOIMENPITEET – ASIAKIRJA-ANALYYSI.....	9
2 Naisiin kohdistuvasta väkivallasta ihmisoikeuskysymys	9
2.1 Taustaksi yleistä kansainvälisestä ihmisoikeusjärjestelmästä.....	9
2.2 Haasteena ihmisoikeuksien toteutuminen naisten ja tyttöjen osalta	12
2.3 Naisiin kohdistuva väkivalta tunnustetaan ihmisoikeusongelmaksi	13
2.4 Huomioita EU:sta ihmisoikeustoimijana	17
3 Istanbulin sopimus	20
3.1 Sopimuksen merkitys	20
3.2 Sopimuksen sisältö	22
4 Suomen tilanne Istanbulin sopimuksen valossa	34
4.1 Tilannearviointi Istanbulin sopimuksen voimaansaattamista valmistelleissa asiakirjoissa	34
4.2 Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö ja eduskunnan päätökset	36
4.3 Esiin nostettuja ongelmia.....	37
5 Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma ja Istanbulin sopimus	41
II NAIISIIN KOHDISTUVAN VÄKIVALLAN VÄHENTÄMISEN OHJELMAN TULOKSET JA VÄHENTÄMISTOIMIEN NYKYTILA	43
6 Arvioinnin empiirinen osuus	43
6.1 Tarkastelun lähtökohdat	43
6.2 Empiirinen aineisto.....	43
7 Eri tahojen näkemykset naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmasta ..	45
7.1 Ohjelman merkitys	45
7.2 Ohjelman onnistuneisuus ja tuloksellisuus	46
8 Nykytilanne suhteessa Istanbulin sopimuksen velvoitteisiin.....	50
8.1 Kuinka kaukana ollaan Istanbulin sopimuksen tarkoittamasta tasosta?	50
8.2 Tärkeimmät kehittämiskohteet	52
III JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET	64
9 Arvioinnin johtopäätökset.....	64
10 Suositukset.....	72
LÄHTEET	78
LIIITTEET	80
Liitteet 1–4	80

1 JOHDANTO

1.1 TAUSTA

Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevissa kansainvälisissä vertailuissa ja uhritutkimuksissa Suomi asettuu yleensä keskiarvon yläpuolelle väkivallan yleisyydessä. Useat ihmisoikeuksien kansainväliset valvontaelimet ovat kiinnittäneet erityistä huomiota naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyyteen Suomessa. Esimerkiksi kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevan sopimuksen (CEDAW-sopimus) täytäntöönpanoa kansainvälisesti valvova CEDAW-komitea on nostanut naisiin kohdistuvan väkivallan esiin lukuisissa Suomen valtion määräaikaisraportteja koskevissa huomioissaan. Komitea on kiinnittänyt huomiota mm. perheväkivallan uhreina kuolleiden naisten korkeaan lukumäärään ja on jo pitkään korostanut tarvetta tehokkaampiin toimiin väkivallan torjumiseksi Suomessa. CEDAW-komitea on pyytänyt Suomelta valtion määräaikaisraportoinnin lisäksi erityisraportointia naisiin kohdistuvan väkivallan kysymyksestä.

Suomi on saanut huomautuksia riittämättömistä toimista puuttua naisiin kohdistuvaan väkivaltaan myös mm. YK:n taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevan yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvovalta komitealta, YK:n kidutuksen vastaiselta komitealta ja YK:n ihmisoikeusneuvostolta (osana Universal Periodic Review (UPR) -raportointia) sekä Euroopan neuvoston ihmisoikeusvaltuutetulta (HE 155/2014 vp, s. 15).

Suomen hallitus päätti *Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman laa- timisesta vuosiksi 2010–2015*¹ hyväksyessään hallituksen tasa-arvopoliittisen ohjelman 2008–2011. Suomesta puuttui naisiin kohdistuvaan väkivaltaan paneutuva toimenpideohjelma, mihin CEDAW-komitea myös oli kiinnittänyt huomiota. Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman taustoituksessa tehdään naisiin kohdistuvan väkivallan ongelmasta Suomessa hyvä tiivistys, joka sisältää viittauksia tästä väkivallasta tehtyihin tutkimuksiin. Ohjelmassa myös todetaan, että erityisesti tiettyjen vähemmistöryhmien osalta (ml. romanit, saamelaiset ja maahanmuuttajanaiset) tutkimustietoa on riittämättömästi (s. 27).

Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmassa väkivallan vähentämistä on lähestytty kokonaisvaltaisesti ns. kolmen p:n periaatteen mukaisesti (prevention, protection, prosecution) ottaen huomioon väkivallan ennaltaehkäisyn, uhrin suojelemisen ja tukemisen sekä rikoksen tekijän saattamisen vastuuseen teoistaan. Ohjelma rakennettiin moniammatilliselle ja poikkihallinnolliselle yhteistyölle. Se valmisteltiin yhteistyössä sisäministeriön, oikeusministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja ulkoministeriön kanssa. Ohjelmaa koordinoi Terveiden ja hyvinvoinnin laitos sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta.

Ohjelman tavoitteet olivat seuraavat:

- Puututaan väkivaltaan ennakoivasti vaikuttamalla asenteisiin ja käyttäytymismalleihin,

¹ Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma. Sosiaali- ja terveysministeriö. Julkaisuja 2010:5.

- ehkäistään väkivallan uusiutumista,
- parannetaan seksuaalisen väkivallan uhrien asemaa ja heille tarjottavaa kriisi-apua ja tukea,
- kehitetään keinoja tunnistaa ja puuttua haavoittuvassa asemassa olevien kokemaan väkivaltaan sekä
- lisätään viranomaisten ja ammattilaisten tietoa ja osaamista naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisystä ja uhrien auttamisesta.

Ohjelma sisälsi kaikkiaan 66 erilaista toimenpidettä, joita toteutettiin edellä lueteltujen tavoitteiden mukaisten toimenpidekokonaisuuksien sisällä. Kukin toimenpide oli määriteltä jonkin tai joidenkin tiettyjen viranomaistahojen vastuulle.

Ohjelma-asiakirjan mukaan ohjelmassa keskitytään väkivallan uusiutumisen ehkäisyyn parisuhteessa, seksuaalisen väkivallan vähentämiseen ja haavoittuvassa asemassa olevien naisten suojelemiseen. Nämä painopistealueet perustuvat aiempien ohjelmien ja toimenpiteiden tarkastelussa havaittuihin katvealueisiin. Ohjelman tavoitteissa ja painotuksissa otettiin huomioon ennakoivasti myös *Euroopan neuvoston naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta solmitun yleissopimuksen* (ns. *Istanbulin sopimus*) tavoitteita. Sopimus tuli Suomen osalta voimaan 1.8.2015.

Myös Istanbulin sopimuksen ratifiointia varten tehty hallituksen esitys (HE 155/2014 vp) sisältää viittauksia ongelman laajuuteen Suomessa. Yleisesti ottaen naisiin kohdistuva väkivalta on Suomessa hyvin yleistä. Arviot uhrien lukumäärästä liikkuvat kymmenissä tuhansissa, ja keskimäärin parikymmentä naista kuolee joka vuosi tämän väkivallan seurauksena. Naisiin kohdistuva väkivalta on tyypillisesti piilorikollisuutta, jossa poliisin tietoon tulee vain pieni osa väkivallanteoista.

Istanbulin sopimus on historiallinen ja merkittävä kansainvälinen alueellinen sopimus, joka tähtää laajasti perheväkivallan ja erityisesti naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseen. Istanbulin sopimus ei rajoitu vain naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Sopimuksessa korostuu kuitenkin naisiin kohdistuvaan väkivaltaan puuttumisen tärkeys, koska naiset ja tytöt ovat usein erityisen, heidän sukupuoleensa liittyvän väkivallan uhreja ja usein myös hyvin haavoittuvassa asemassa. Sopimus vahvistaa sukupuolten tasa-arvon ja naisiin kohdistuvan väkivallan välisen yhteyden. Sopimuksessa yhdistyvät tärkeällä ja ainutlaatuisella tavalla ihmisoikeudet ja rikosoikeudelliset kysymykset.

Sopimus on kattava sisältäessään määräyksiä väkivallan ennaltaehkäisystä, uhrien auttamisesta, väkivallan tekijöiden rankaisemisesta ja laajoista yhteen sovitettavista toimintaperiaatteista. Sopimuksessa korostuu väkivallan ehkäiseminen. Istanbulin sopimus alleviivaa ja täsmentää valtion vastuuta ehkäistä, tutkia, rangaista ja hyvittää sopimuksen soveltamisalaan kuuluvat väkivallanteot – myös tilanteissa, joissa tekijä on yksityishenkilö. Sopimukseen on kirjattu (artikla 5) tärkeä kansainvälisen oikeuden linjaus valtion vastuusta ei-valtiollisten toimijoiden toimista ja tähän liittyvä valtion huolellisuusvelvoite (due diligence).

Sopimusvaltioille määritellään lukuisia velvoitteita, jotka on monin osin kirjattu hyvin velvoittavaan muotoon. Istanbulin sopimuksen täytäntöönpano edellyttää sopimusosapuolelta nimenomaisesti sekä lainsäädännöllisiä että muitakin toimenpiteitä. Sopimukseen sisältyy huomattava määrä sopimusvaltiolta edellytetyjä toimenpiteitä, jotka tulee konkretisoida kansallisin ratkaisuin. Sopimuksen täytäntöönpanolla on myös välttämättä resurssivaikutuksia ja vaikutuksia viranomaisten toimintaan.

1.2 ARVIOINNIN TOIMEKSIANTO JA TEKIJÄT

Vuosiksi 2010–2015 Suomessa laaditun naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman päättyessä ja Istanbulin sopimuksen tultua voimaan Suomen osalta, sosiaali- ja terveysministeriö teetti tässä raportissa julkaistun arvioinnin. Sen tarkoituksena oli tarkastella päättyvällä ohjelmalla saatuja tuloksia sekä tuottaa tietoa naisiin kohdistuvan väkivallan poistamispyrkimysten nykytilasta Suomessa. Tehtävänä oli arvioida Suomen tilannetta suhteessa Istanbulin sopimuksen velvoitteisiin. Tehtävänä oli myös esittää konkreettisia toimenpide-ehdotuksia siitä, mitä jatkossa tulisi tehdä ja millaisia poikkihallinnollisia toimia tarvitaan, jotta Istanbulin sopimuksen velvoitteet voitaisiin täyttää. Arvioinnin viitekehyksenä toimii Istanbulin sopimus, johon naisiin kohdistuvan väkivallan ohjelmaa ja väkivallan poistamistoimien nykytilaa koskevat selvitystulokset suhteutetaan.

Kyseessä on ulkoinen arviointi, joka kohdistuu naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman tuloksiin ja väkivallan vähentämistoimien nykytilaan suhteessa Istanbulin sopimukseen. Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman osalta kyseessä ei siis ole varsinainen ohjelma-arviointi, vaan katse on selkeästi tuloksissa ja niiden riittävydessä uuden velvoitetason voimaan tullessa. Tällainen arviointi on aina jonkin asian arvon tai ansion määrittelyä ja se kohdistuu usein toimintaan ja sen tuloksiin. Arvioinnilla pyritään selvittämään, mitä hyvää tai vähemmän onnistunutta sen kohteessa on. Se on myös arvioitsijoiden analyysi arvioitavasta kohteesta.²

Käsillä oleva arviointi on tehty toimeksiannon mukaisesti asiakirja-analyysin sekä haastattelujen ja kyselyn avulla. Empiirisen osion avulla oli tarkoitus tuottaa arvioita siitä, miltä osin jo tehdyillä konkreettisilla toimilla on edistetty Istanbulin sopimuksen tavoitteita ja missä ovat suurimmat puutteet ja kehittämiskohteet. Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman yksittäisten toimenpiteiden toteutumista koskeva viranomaisselvitys oli tarkoitus tehdä viranomaistyönä, eivätkä sen tulokset olleet vielä käytettävissä tätä arviointia tehtäessä.

Haastattelut ja kysely tehtiin tilaajan kanssa yhteistyössä nimetyille naisiin kohdistuvan väkivallan teeman kannalta keskeisille asiantuntijoille ja toimijoille, joilta koottiin tietoa naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämistoimien nykytilasta, naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman ja Istanbulin sopimuksen välisestä suhteesta sekä keskeisistä toimenpidetarpeista sopimuksen toteuttamiseksi.

Sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannosta tehdystä arvioinnista vastaa Referenssi Oy. Arvioinnin ovat tehneet vastaava tukija VTT Sinikka Törmä (Referenssi Oy) ja OTT Merja Pentikäinen (Opinio Juris). Sinikka Törmä on sosiaalipolitiikan alan tutkija ja arvioitsija, jolla on kokemusta ja asiantuntijuutta myös väkivallan vähentämisestä ja uhrien tukipalvelujen kehittämisestä sekä erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien asemasta ja palveluista sekä matalan kynnyksen palveluista. Merja Pentikäinen on juristi ja kansainväliseen oikeuteen erikoistunut tutkija-asiantuntija. Hänen erityisalaansa ovat ihmisoikeudet, ja hän on perehtynyt mm. naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevaan kansainväliseen sääntelyyn. Hän myös osallistui asiantuntijana Istanbulin sopimuksen kansalliseen voimaansaattamisprosessiin Suomessa. Referenssi Oy:n tutkija VTT Kari Huotari on osallistunut käsillä olevan arvioinnin empiirisen aineiston käsittelyyn. Tekijät kiittävät arviointityön toimeksiantajaa sekä arvioinnin ohjausryhmänä toiminutta Lähisuhde- ja perheväkivallan poik-

² Robson, Colin (2001) Käytännön arvioinnin perusteet. Opas evaluaation tekijöille ja tilaajille. Helsinki: Tammi

kihallinnollista virkamiestyöryhmää yhteistyöstä sekä kaikkia haastateltuja ja kyse-
lyyn vastanneita heidän antamistaan näkemyksistä.

1.3 RAPORTIN LUKUOHJE

Arviointiraportti etenee viitekehyksenä toimivasta Istanbulin sopimuksesta käsin. Naisiin kohdistuvan väkivallan tilannetta ja naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmaa tarkastellaan suhteessa Istanbulin sopimuksen velvoitteisiin, joten aluksi avataan sopimusta: mitä se merkitsee ja mihin se velvoittaa. Tämän jälkeen arvioidaan ohjelman tuloksia ja saavutettua nykytilaa suhteessa näihin velvoitteisiin. Raportti rakentuu johdannosta ja kolmesta pääluvusta seuraavasti:

Ensimmäisessä pääluvussa Merja Pentikäinen tekee arviointiin liittyvän asiakirja-analyysin avaamalla Istanbulin sopimuksen merkitystä ja sisältöä. Istanbulin sopimuksen asemoimiseksi kansainvälisen oikeuden kontekstiin ja kehitykseen, on pääluvun alkuun kirjattu yleisiä huomioita ihmisoikeuksista ja naisiin kohdistuvan väkivallan tulemisesta osaksi kansainvälistä ihmisoikeuskeskustelua ja -normistoa. Pääluvussa arvioidaan myös Istanbulin sopimusta suhteessa naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmaan.

Toisessa pääluvussa Sinikka Törmä tuo esiin ja analysoi keskeisten toimijoiden näkemykset naisiin kohdistuvan väkivallan ohjelmasta ja sen tuloksista sekä naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen tilanteesta ja toimista suhteessa Istanbulin sopimukseen. Tätä arvioinnin osuutta varten haastateltiin 19 viranomais-, järjestö- ja tutkimusalan toimijaa, jotka tuntevat ohjelman ja sopimuksen velvoitteet sekä tehtiin sähköinen kysely muille ohjelman toimeenpanossa mukana olleille tahoille. Kaikki arviointiin näkemyksensä antaneet henkilöt ovat alan asiantuntijoita ja keskeisiä toimijoita, valtaosa joko viranomaisvastuussa naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen toimista tai kolmannen sektorin väkivaltapalvelujen tuottajatahojen edustajia.

Ratkaisu esittää asiantuntijoiden tekstit kahtena omana päälukunaan johtuu siitä, että arvioitavaa kohdetta on raportissa lähestytty kahden metodologialtaan erilaisen tarkastelun avulla. Nämä analyysit täydentävät toisiaan ja luovat kokonaiskuva mo-
nitahoisesta ja vaikeasti hahmotettavasta asiasta.

Kolmannessa pääluvussa esitetään molemmista edellisistä pääluvuista ja niiden sisältämistä analyyseistä nousevat, molempien analyyysien pohjalta laaditut, arvioinnin johtopäätökset sekä arvioitsijoiden suositukset jatkotoimiksi. Raportti on rakennettu niin, että kiireinen lukija voi halutessaan siirtyä suoraan taustoituksesta loppulukuun III. Niille, jotka haluavat tarkemmin perehtyä asiaan, raportti tarjoaa tiiviin tietopakettin Istanbulin sopimuksesta, siihen liittyneestä valmistelutyöstä, väkivallan poistamistoimien nykytilasta ja naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman tuloksellisuudesta. Nämä raportin sisältämät taustoitus- ja analyysiosiot auttavat lukijaa asemoimaan Istanbulin sopimuksen sekä kansainväliseen että kansalliseen kehitykseen ja kehykseen. Lisäksi ne koontavat yhteen tärkeää tietoa, joka tukee Istanbulin sopimuksen kansallisen toimeenpanosuunnitelman laatimista Suomessa.

Merja Pentikäinen

I ISTANBULIN SOPIMUKSEN VELVOITTEIDEN EDELLYTTÄMÄT KANSALLISET TOIMENPITEET – ASIAKIRJA-ANALYYSI

2 NAISIIN KOHDISTUVASTA VÄKIVALLASTA IHMISOIKEUS- KYSYMYKSIÄ

2.1 TAUSTAKSI YLEISTÄ KANSAINVÄLISESTÄ IHMISOIKEUSJÄRJESTELMÄSTÄ

Valtiot loivat nykyisen kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän perustan hyväksymällä Yhdistyneiden kansakuntien (YK) peruskirjan vuonna 1945 ja kirjaamalla ko. kansainväliseen valtioiden väliseen sopimukseen viittauksia ihmisoikeuksiin. Samana vuonna kansainvälisesti voimaan tullut YK:n peruskirja oli ensimmäinen valtioiden välinen kansainvälinen asiakirja, jossa mainitaan ihmisoikeudet ja näiden perustavanlaatuisen oikeuksien kuuluminen syrjimättömästi kaikille ihmisille, myös sekä miehille että naisille. Ihmisoikeuskirjausten sisällyttämiseen YK:n peruskirjaan vaikutti toisen maailmansodan tapahtumat, erityisesti natsi-Saksan toimeenpanema vähemmistöjen, varsinkin juutalaisten, joukkotuhoaminen. Keskitysleirien löytyminen Saksan kukistumisen jälkeen sai YK:n peruskirjan neuvotteluihin osallistuneet sodan voittajavaltiot liittolaisineen kirjaamaan peruskirjaan määräyksiä ihmisten suojaamiseksi julkisen vallan mielivaltaa vastaan.

YK:n peruskirjan yleisluonteisia ihmisoikeusmääräyksiä on täsmennetty YK:n yleiskokouksen vuonna 1948 hyväksymässä ihmisoikeuksien yleismaailmallisessa julistuksessa sekä vuonna 1966 hyväksytyissä ja vuonna 1976 kansainvälisesti voimaan tulleissa kahdessa keskeisessä YK:n ihmisoikeussopimuksessa – taloudellisia, sosiaalisia ja sivistyksellisiä oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (nk. TSS-sopimus) ja kansalaisoikeuksia ja poliittisia oikeuksia koskevassa yleissopimuksessa (nk. KP-sopimus). Näiden keskeisten YK:n ihmisoikeusnormien lisäksi valtiot ovat hyväksyneet huomattavan määrän muitakin ihmisoikeusasiakirjoja sekä globaalissa YK:n järjestelmässä että alueellisissa järjestöissä, näkyvimmin Euroopan neuvostossa (EN), Amerikan valtioiden järjestössä (Organization of American States, OAS) ja Afrikan unionissa³.

Yksilöille turvattavat ihmisoikeudet jaotellaan usein nk. taloudellisiin, sosiaalisiin ja sivistyksellisiin oikeuksiin (nk. TSS-oikeudet) sekä kansalaisoikeuksiin ja poliittisiin oikeuksiin (nk. KP-oikeudet). TSS-oikeuksiin kuuluvat esimerkiksi sellaiset

³ Euroopassa Euroopan turvallisuus- ja yhteistyöjärjestö (Etyj) on tärkeä valtioiden perustama järjestö, jonka osanottajavaltioihin kuuluvat pohjoisen pallonpuoliskon valtiot Euroopasta, Pohjois-Amerikasta (USA ja Kanada) ja Keski-Aasiasta. Etyjissä ihmisoikeudet ovat näkyvästi esillä osana järjestön kokonaisvaltaisen turvallisuuden nk. inhimillistä ulottuvuutta.

oikeudet kuin oikeus koulutukseen, oikeus terveyteen, oikeus työhön, oikeus turvallisiin ja terveellisiin työoloihin, oikeus sosiaaliturvaan ja oikeus riittävään elintasoon. KP-oikeuksiin kuuluvat mm. oikeus elämään, kidutuksen sekä julman, epäinhimillisen tai halventavan kohtelun kieltä, orjuuden ja pakotyön kieltä, oikeus vapauteen ja henkilökohtaiseen turvallisuuteen, liikkumisvapaus, oikeus yksityis- ja perhe-elämän suojaan, oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin, sananvapaus, kokoontumisvapaus ja uskonnonvapaus. Vaikka ihmisoikeuksia jaotellaan KP- ja TSS-oikeus-tyyppisiin oikeuksiin, oikeudet ovat sekä jakamattomia että dynaamisissa ja keskinäisriippuvaisissa suhteissa toisiinsa. Ilman TSS-oikeuksien toteutumista KP-oikeuksien toteutuminen jää usein vajavaiseksi ja päinvastoin.

Ihmisoikeusnormeja määrittelevät *läpileikkaavasti tasa-arvon ja syrjintäkiellon periaatteet* (principles of equality and non-discrimination)⁴, jotka edellyttävät kaikkien ihmisoikeuksien turvaamista tasa-arvoisesti ja ilman syrjintää kaikille ihmisille. Ihmisoikeusasiakirjoissa sukupuoli mainitaan usein nimenomaisesti kiellettyä syrjintäperusteena, koska erityisesti naisten ja tyttöjen syrjintä on ollut tavallista. Kaikille kuuluvina ihmisoikeudet eivät ole sidottu edes henkilön kansalaisuuteen – myös maassa olevat ulkomaalaiset nauttivat ihmisoikeuksien määrittelemää suojaa⁵. *Ihmisoikeuksien ytimessä* on kaikkien ihmisten *ihmisarvon suojaaminen* ja sen tunnustaminen, että ihmiset ovat yhtä arvokkaita heidän henkilökohtaisista ominaisuuksistaan riippumatta. Ihmisoikeuksiin liittyy myös oikeuksien luovuttamattomuus – emme voi omin päätöksinkään luopua perustavanlaatuisista ihmisoikeuksista.

On syytä korostaa, että ihmisoikeudet eivät ole mitä tahansa ihmisten itselleen haluamaa hyvää, vaan ihmisoikeudet ovat normeja – valtioiden hyväksymiin kansainvälisiin asiakirjoihin kirjattuja, valtioita sitovia normeja. Ihmisoikeuksien sisällön määrittelemisen edellyttää tutustumista ko. normeihin ja niiden soveltamiskäytäntöön. Sitouduttuaan ihmisoikeusnormeihin valtio on velvoittautunut panemaan ne täytäntöön tehokkaasti kansallisella tasolla niin, että ihmiset oikeuksien haltijoina voivat konkreettisesti nauttia normien määrittelemistä oikeuksista ja niiden suojasta. Kansainväliset ihmisoikeusnormit asettavat niihin sitoutuneelle valtiolle myös sen minimitason, joka valtion tulee kansallisesti toteuttaa, eli minkä sisältöisiä oikeuksia yksilöille (osin ryhmillekin) tulee kansallisesti minimissään taata. Mikään ei estä valtiota takaamasta kansallisesti ihmisille valtion kansainvälisiä velvoitteita pitemmälle menevää suojaa. Kun Suomessa toteutettiin perustuslain perusoikeuksien kokonaisuudistus vuonna 1995, perusoikeudet uudistettiin vastaamaan Suomea sitovia kansainvälisiä ihmisoikeusnormeja, minkä lisäksi perusoikeuksiin tuli Suomen kansainvälisiä velvoitteita vahvempiakin kirjauksia.

Suomi on sitoutunut suurimpaan osaan kansainvälisistä, sekä YK:n järjestelmässä että Euroopan alueellisissa järjestöissä hyväksytyistä, ihmisoikeusasiakirjoista, ja sitä kautta määritellyt kansallisesti toteutettavan lainsäädännön ja käytännön minimitaso. Suomen sitoutuessa kansainvälisiin ihmisoikeusnormeihin kansainväliset sopimukset muunnetaan säännönmukaisesti osaksi Suomen oikeusjärjestelmää sekä saattamalla itse sopimus osaksi oikeusjärjestelmää että tarvittaessa tekemällä muutoksia ja/tai

⁴ Equality-termi kääntyy suomeksi sekä tasa-arvoksi että yhdenvertaisuudeksi. Suomen lainsäädäntökin heijastaa tätä jakoa, kun tasa-arvolilla säännellään sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin ja sukupuolen ilmaisuun liittyvää syrjintää ja yhdenvertaisuuslailla muihin syrjintäperusteisiin liittyvää syrjintää. Jäljempänä on joitain huomioita tasa-arvolain ja yhdenvertaisuuslain taustoista.

⁵ Näkyvimpiin poikkeuksiin kuuluvat eräät poliittiset oikeudet. Ihmisoikeusnormien mukaan esimerkiksi ääni- ja vaalioikeudet erityisesti valtakunnantason vaaleissa voidaan rajata vain kansalaisille. Suomessa ääni- ja vaalioikeus eduskuntavaaleissa edellyttävät Suomen kansalaisuutta.

täydennyksiä kansalliseen lainsäädäntöön. Esimerkiksi Suomen sitoutuminen YK:ssa vuonna 1979 hyväksyttyyn kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskevaan yleissopimukseen (CEDAW-sopimus) johti Suomessa useisiin lainsäädäntömuutoksiin, näkyvimpänä tasa-arvolain säätäminen vuonna 1986. Suomessa on yleisesti toimittu niin, että valtion sitoutuessa kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen Suomen kansallinen lainsäädäntö saatetaan sopimuksen voimaansaattamisvaiheessa sopusointuun ko. sopimuksen velvoitteiden kanssa. On tärkeää hahmottaa, että monien Suomen kansallisten, ihmisten oikeuksiin liittyvien lakien taustalla on Suomea sitovaa kansainvälistä sääntelyä, erityisesti yleisen kansainvälisen oikeuden normeja, joiltain osin myös EU-oikeuden normeja⁶.

Ihmisoikeudet määrittelevät keskeisesti julkisen vallan ja julkisen vallan alaisuudessa olevien henkilöiden välistä suhdetta (nk. ihmisoikeuksien vertikaalinen vaikutus). Ihmisoikeuksiin liittyvät valtion velvoitteet jaotellaan yleisesti *valtion velvoitteisiin kunnioittaa, suojella ja toteuttaa ihmisoikeuksia* (duties to respect, protect and fulfil human rights). Velvoite kunnioittaa tarkoittaa julkisen vallan pidättymistä toimista, jotka merkitsevät kiellettyä puuttumista ihmisoikeuksiin ja niiden määrittämään vapauspiiriin. Velvoitteet suojella ja toteuttaa ihmisoikeuksia sisältävät valtion aktiivisia toimintavelvoitteita ihmisoikeuksien toteutumisen varmistamiseksi.⁷ Aktiiviset toimintavelvoitteet tarkoittavat usein lainsäädännön säätämistä ja myös konkreettisten resurssien panostamista oikeuksien turvaamiseksi. Esimerkiksi oikeus oikeudenmukaiseen oikeudenkäyntiin ei toteudu ilman tuomioistuintoimintaa sääntelevää lainsäädännöllistä kehystä ja merkittäviäkin yhteiskunnan panostuksia riippumattoman ja toimivan tuomioistuinjärjestelmän ylläpitämiseksi. TSS-oikeustyyppiset oikeus koulutukseen ja oikeus terveyteen edellyttävät niin ikään mm. lainsäädäntöä ja resurssipanostuksia koulujärjestelmän ja terveyttä tukevien järjestelmien ylläpitämiseksi. Ihmisiä on suojattu väkivallalta – erityisesti viranomaisväkivallalta ja julkisessa tilassa tapahtuvalta väkivallalta (ks. huomiot jäljempänä) – monin lainsäädäntö- ja viranomaistoimin (mm. poliisin, tuomioistuinlaitoksen ja rangaistusten seuraamusjärjestelmän toimesta).

Kansainväliset ihmisoikeusnormit määrittelevät turvattavien oikeuksien sisältöä ja oikeuksia toteutetaan käytännössä erilaisin kansallisin toimin, edellä mainitusti mm. kansallisella lainsäädännöllä ja muillakin täytäntöönpanotoimilla. Kansainväliset ihmisoikeusasiakirjat eivät yleensä määrittele tarkemmin kansallisia toimia, vaan sisältävät useimmiten yleisiä viittauksia lainsäädäntötoimiin ja muihin toimiin. Konkreettisemmat kansalliset täytäntöönpanotoimet ovat valtion päätettävissä. Tämä on perusteltua, sillä tehokkaat täytäntöönpanotoimet riippuvat yleensä kansallisista olosuhteista – mikä on tehokasta yhdessä valtiossa, ei välttämättä toimi tehokkaasti toisessa. Olennaista on, että kansalliset toimenpiteet mahdollistavat oikeuksien haltijoiden pääsyn nauttimaan normien määrittelemästä suojasta ja oikeuksista. Joskus kansainvälisessä ihmisoikeusasiakirjassa täsmennetään esimerkiksi lainsäädännön sisältöä. Istanbulin sopimus esimerkiksi edellyttää tiettyjen tekojen kriminalisointia kansallisessa rikoslainsäädännössä. Valtion kansallisten toimien riittävyyttä arvioidaan mm. moniin ihmisoikeusasiakirjoihin liitettyissä kansainvälisissä valvontamekanismeissa.

Ihmisoikeuksiin liittyvä valtion velvoite suojella ihmisoikeuksia luo valtiolle velvoitteita turvata ihmisoikeuksien toteutuminen myös yksityisten toimijoiden (ml.

⁶ Esimerkiksi yhdenvertaisuuslain säätämisen taustalla on kaksi vuonna 2000 hyväksyttyä EU:n direktiiviä. Ks. huomiot jäljempänä EU:ta koskevassa tekstissä.

⁷ Valtion velvoitteista käytetään myös käsitteitä valtion negatiiviset ja positiiviset velvoitteet. Ks. huomiot jäljempänä Istanbulin sopimuksen artiklaa 5 koskevassa tekstissä.

yksityishenkilöt) välisissä suhteissa (nk. ihmisoikeuksien horisontaalinen vaikutus). Tämä velvoite on keskeinen kun puhutaan esimerkiksi yksityishenkilöiden välisestä väkivallasta sekä nk. julkisella elämänalueella että perhe- ja yksityiselämän piirissä. Valtion vastuu näissä tilanteissa ei ole samalla tavalla suoraa ja välitöntä kuin silloin kun ihmisoikeuksien heikennykset tulevat viranomaisilta tai muuten julkista tehtävää suorittavalta taholta. Jos vm. tahot toimivat ihmisoikeusnormien vastaisesti, syntyy välitön valtionvastuu ihmisoikeusloukkauksista. Tällainen vastuu konkretisoituu esimerkiksi tilanteissa, joissa poliisiviranomainen käyttää väkivaltaa normien vastaisesti. Kun kyseessä on valtion velvoite suojella ihmisoikeuksia yksityishenkilöiden välisissä suhteissa, valtion vastuuta ja julkiselta vallalta edellytettviä toimia arvioidaan *huolellisuusvelvoitteen* (due diligence) näkökulmasta. Huolellisuusvelvoite on tuttu käsite sekä kansallisessa että kansainvälisessä oikeudessa. Kansainvälisessä oikeudessa velvoite on täsmentynyt mm. kansainvälisessä ympäristöoikeudessa, ja se on myös osa kansainvälisten ihmisoikeuksien dynamiikkaa. Valtion huolellisuusvelvoite on keskeinen määriteltäessä julkiselta vallalta edellytettviä toimia naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan tilanteissa (ks. myös huomiot jäljempänä ”Naisiin kohdistuva väkivalta tunnustetaan ihmisoikeusongelmaksi” -otsikon alla). Ko. velvoite on kirjattu nimenomaisesti Istanbulin sopimukseen. Ko. Istanbulin sopimuksen määräystä (artikla 5) käsitellään jäljempänä sopimusta koskevassa tekstissä.

2.2 HAASTEENA IHMISOIKEUKSIEN TOTEUTUMINEN NAISTEN JA TYTTÖJEN OSALTA

Vaikka ihmisoikeusasiakirjoissa alleviivataan ihmisoikeuksien kuulumista tasa-arvoisesti ja ilman syrjintää kaikille – ml. naisille ja tytöille, – ihmisoikeusjärjestelmän yksi suurimmista haasteista on ollut naisten ja tyttöjen mahdollisuus saada tasa-arvoisesti ja ilman syrjintää ihmisoikeuksien määrittelemää suojaa. Puutteet ihmisoikeuksien toteuttamisessa tasa-arvoisesti naisten ja tyttöjen osalta on johtanut siihen, että valtiot ovat hyväksyneet erillisiä kansainvälisiä ihmisoikeusasiakirjoja kiinnittämään asiaan huomiota ja korjaamaan tilannetta. Tärkein tähän ongelmaan puuttumista varten tehty sopimusmuotoinen kansainvälinen asiakirja on vuoden 1979 YK:n kaikkinaisen naisten syrjinnän poistamista koskeva yleissopimus (CEDAW-sopimus). Sopimus koskee soveltuvien osin myös tyttöjä. CEDAW-sopimus ei määrittele mitään naisspesifejä, eli erityisesti naisille kuuluvia ihmisoikeuksia, vaan sopimus hyväksyttiin lisävälineeksi korjaamaan sitä epäkohtaa, että naiset (ja tytöt) eivät ole voineet nauttia ihmisoikeuksistaan tasa-arvoisesti miesten (ja poikien) kanssa. Tätä alleviivaa se, että sopimus koskee nimenomaan naisten syrjintää, ei sukupuoleen perustuvaa syrjintää. CEDAW-sopimus on laaja-alaisuudessaan ainutlaatuinen ihmisoikeussopimus, sillä sen tavoitteena on mm. muuttaa käyttäytymiskaavoja ja käytäntöjä, jotka perustuvat käsitykseen sukupuolten alemmuudesta tai ylemmyydestä tai kaavamaiseen miesten ja naisten roolijakoon (sopimuksen artikla 5). CEDAW-sopimus sekä muistuttaa ihmisoikeuksien kuulumisesta myös naisille (ja tytöille) että kiinnittää huomiota naisten (ja tyttöjen) oikeuksien toteutumisen esteisiin velvoittaen sopimusvaltioita poistamaan ko. esteet.

Ihmisoikeuksien toteuttaminen naisten ja tyttöjen osalta on kaiken kaikkiaan ollut kivinen tie. Tästä kertoo sekin, että noin puolivuosisataa nykyisen ihmisoikeusjärjestelmän perustan luomisen ja vielä CEDAW-sopimuksenkin hyväksymisen jälkeen 1990-luvulla järjestettyjen YK:n maailmankonferenssien loppuasiakirjoihin piti

kirjata huomio ihmisoikeuksien kuulumisesta naisille ja tytöille. Asia kirjattiin sekä vuonna 1993 Wienissä järjestetyn ihmisoikeuksien maailmankonferenssin loppuasiakirjaan⁸ että vuonna 1995 Pekingissä järjestetyn naisten asemaa koskeneen YK:n maailmankonferenssin loppuasiakirjaan huomioon ”naisten oikeudet ovat ihmisoikeuksia” (”women’s rights are human rights”)⁹. Huomion tarkoituksena on paitsi muistuttaa ihmisoikeuksien kuulumisesta naisille (ja tytöille) myös kiinnittää huomiota naisten erityisiin huolenaiheisiin.

2.3 NAISIIN KOHDISTUVA VÄKIVALTA TUNNUSTETAAN IHMISOIKEUSONGELMAKSI

Naisten erityisiin huolenaiheisiin kuuluu naisiin kohdistuva väkivalta. Em. vuoden 1995 Pekingin maailmankonferenssin loppuasiakirjassa naisiin kohdistuvan väkivallan todetaan olevan yksi keskeisimmistä naisten aseman edistämiseen sekä naisten ja miesten tasa-arvon saavuttamiseen liittyvistä ongelma-alueista. Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsitellään omana asiakohtana asiakirjaan kirjatun kahdentoista kriittisen aihealueen joukossa. Naisiin kohdistuva väkivalta oli kuitenkin pitkään, aina 1990-luvulle asti, kansainvälisen ihmisoikeusjärjestelmän ja -keskustelujen marginaalissa. Tästä kertoo sekin, että ko. väkivaltaa ei mainita lainkaan vuoden 1979 CEDAW-sopimuksen tekstissä. Naisiin kohdistuva väkivalta -kysymys murtautui osaksi kansainvälistä oikeutta ja ihmisoikeuksia vasta 1990-luvulla, jolloin mm. naisiin kohdistettu systemaattinen seksuaalinen väkivalta sodankäynnin välineenä Jugoslavian ja Ruandan sodissa sai huomiota kansainvälisessä yhteisössä, ml. YK:n turvallisuusneuvostossa.

CEDAW-sopimuksen täytäntöönpanon kansainvälistä valvontaa varten perustetun naisten syrjinnän poistamista koskevan komitean (CEDAW-komitea) linjaukset, erityisesti komitean yleissuositus nro 19 vuodelta 1992 naisiin kohdistuvasta väkivallasta¹⁰, raivasivat tietä naisiin kohdistuva väkivalta -kysymyksen nousemiselle näkyväksi ihmisoikeusjärjestelmässä. Komitean yleissuositus korostaa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa kansainvälisenä ihmisoikeuskysymyksenä nostaen esiin naisten kohtaaman väkivallan erilaisia muotoja, ml. seksuaalinen väkivalta, seksuaalinen häirintä työpaikalla ja yksityisellä elämäntilanteella tapahtuva väkivalta. Yleissuosituksen mukaan CEDAW-sopimuksen syrjinnän määritelmä kattaa sukupuolittuneen väkivallan (gender-based violence), joka määritellään suosituksessa väkivallaksi, joka kohdistuu naiseen koska hän on nainen tai joka vaikuttaa epäsuhtaisesti naisiin. Sukupuolittunut väkivalta on syrjinnän muoto, ja se sisältää fyysisen, henkisen tai seksuaalisen haitan

⁸ ”The human rights of women and of the girl-child are an inalienable, integral and indivisible part of universal human rights.” Wienin ihmisoikeuskonferenssin loppuasiakirja, I osa, kappale 18. Wienin asiakirja (julistus ja toimintaohjelma), ks.

<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/Vienna.aspx> (englanniksi) (vierailtu 15.1.2016).

⁹ Pekingin loppuasiakirjan julistus, kappale 14. Pekingin asiakirja (julistus ja toimintaohjelma), ks. <http://formin.finland.fi/public/default.aspx?contentid=73330> (vierailtu 15.1.2016)

¹⁰ CEDAW-komitea kiinnitti huomiota naisiin kohdistuvaan väkivaltaan jo ennen tätä vuonna 1989 lyhyessä yleissuosituksessaan nro 12. CEDAW-komitean yleissuositukset, ks. <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom1> (vierailtu 29.12.2015) Monet erityisesti YK:n ihmisoikeussopimusten täytäntöönpanon kansainvälistä valvontaa varten perustetut asiantuntijaelimet voivat antaa yleissuosituksia tai -kommentteja ko. sopimuksen soveltamisalaan liittyvistä keskeisistä kysymyksistä. Kommentit sisältävät valvontaelinten näkemyksiä ko. kysymysten merkityksestä sopimuksen soveltamisesta ja vaikuttavat sopimuksen tulkinnan kehittymiseen.

tai kärsimyksen, tällaisilla teoilla uhkaamisen, pakottamisen tai vapaudenriiston. Ko. väkivalta estää naisia nauttimasta monista ihmisoikeuksista tasa-arvoisesti miesten kanssa. Yleissuositus mainitsee esimerkinomaisesti seuraavat oikeudet: oikeus elämään, kidutuksen tai julman, epäinhimillisen tai alentavan kohtelun tai rangaistuksen kieltö, yhtäläinen humanitaarisen oikeuden suoja aseellisessa konfliktissa, henkilön vapaus ja turvallisuus, yhdenvertaisuus lain edessä, oikeus tasa-arvoon perheessä, oikeus fyysiseen ja henkiseen terveyteen ja oikeus oikeudenmukaisiin ja suotuisiin työn ehtoihin. Yleissuosituksessa todetaan, että CEDAW-sopimuksen täysimääräinen täytäntöönpano edellyttää sopimusvaltiolta positiivisia toimia poistaa kaikki naisiin kohdistuvan väkivallan muodot. Valtion tulee huolehtia siitä, että julkista valtaa käyttävät tahot eivät käytä väkivaltaa. Lisäksi valtio voi joutua vastuuseen yksityisten toimijoiden väkivallasta, jos se ei ole noudattanut huolellisuusvelvoitetta estää väkivaltaa tai tutkia väkivallantekoja ja rangaista niistä ja antaa niistä hyvitystä. (Yleissuositus, kohdat 4, 6, 7 ja 9.)

Vuonna 1993 Wienissä järjestetyn YK:n ihmisoikeuskonferenssin loppuasiakirjaan sisällytetyt huomiot naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja samana vuonna YK:n yleiskokouksen hyväksymä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskeva julistus vahvistivat naisiin kohdistuva väkivalta-kysymyksen vakiintumista osaksi yleistä kansainvälisöikeudellistä keskustelua. Edellä todetusti naisiin kohdistuvaa väkivaltaa käsitellään näkyvästi vuoden 1995 naisten asemaa koskeneen Pekingin maailmankonferenssin loppuasiakirjassa.

Naisiin kohdistuva väkivalta sai näkyvyyttä oikeudellisesti sitovien kansainvälisten asiakirjojen teksteissä kun Amerikan valtioiden järjestö OAS hyväksyi ja avasi valtioiden hyväksyttäväksi vuonna 1994 ko. väkivaltaa koskevan sopimuksen (Convention on the Prevention, Punishment and Eradication of Violence against Women). Afrikan unioni hyväksyi ja avasi valtioiden hyväksyttäväksi vuonna 2003 Afrikan alueelliseen ihmisoikeussopimukseen (African Charter on Human and Peoples' Rights) liitetyn naisten oikeuksia koskevan lisäpöytäkirjan, jossa käsitellään mm. naisiin kohdistuvaa väkivaltaa. Vuonna 1998 valtioiden hyväksyttäväksi avatulla nk. Rooman sopimuksella perustettiin vuonna 2002 toimintansa aloittanut pysyvä kansainvälinen rikostuomioistuin. Tuomioistuimen toimivaltaan kuuluvat kansainvälisen oikeuden määrittelemien vakavimpien rikosten, ml. kansanmurhien, rikosten ihmisyyttä vastaan ja sotarikosten, käsittely ja tällaisiin rikoksiin syylistyneiden henkilöiden tuomitseminen. Tuomioistuimen perussääntöön kirjattiin tärkeitä huomioita pääsääntöisesti naisiin kohdistuvan vakavan seksuaalisen väkivallan muodoista, mm. laajamittaisista tai systemaattisista siviiliväestön raiskauksista ja seksiorjuudesta. Ei-sopimusmuotoisista kansainvälisistä linjauksista on syytä noteerata YK:n yleiskokouksen vuonna 2010 hyväksymä päätöslauselma naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvästä rikostorjunnasta ja rikosoikeudellisista keinoista (A/RES/65/228(2010)), jossa mm. korostetaan rikosoikeudellisten keinojen käyttämistä taistelussa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vastaan, ml. väkivallanteiden kriminalisointia.

EN:n jäsenvaltiot ovat olleet OAS:n ja Afrikan unionin jäsenvaltioita hitaampia reagoimaan naisiin kohdistuvaan väkivaltaan oikeudellisesti sitovin kansainvälisin normein. EN:n jäsenvaltioiden hyväksymät kansainväliset keinot puuttua ko. väkivaltaan olivat pitkään suositusluonteisia. Tärkeitä EN:n jäsenvaltioille suunnattuja suositusluonteisia linjauksia ovat olleet EN:n ministerikomitean vuonna 2002 antama suositus naisten suojelemiseksi väkivallalta (Rec(2002(5)))¹¹ ja EN:n parlamentaarisen

¹¹ Merkityksellisiä ministerikomitean suosituksia ovat myös mm. suositus (Rec2007)17) sukupuolten tasa-arvoa koskevista vaatimuksista ja rakenteista ja suositus (Rec(2010)10) naisten

yleiskokouksen asiaa koskevat päätöslauselmat¹². Tätä taustaa vasten EN:ssa vuonna 2011 vahvistettu sopimusteksti ja valtioiden hyväksyttäväksi avattu naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskeva yleissopimus, nk. Istanbulin sopimus, on historiallinen ja merkittävä eurooppalainen linjaus vahvistaa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa koskevaa oikeudellisesti sitovaa kansainvälistä normistoa.

Edellä kuvattu kansainvälisen normiston kehitys merkitsee, että tänä päivänä naisiin kohdistuva väkivalta tunnustetaan kansainvälisesti vakavaksi ongelmaksi, joka liittyy läheisesti ihmisoikeuksiin, käytännössä naisten mahdollisuuksiin nauttia ihmisoikeuksista tasa-arvoisesti ja ilman syrjintää miesten kanssa. Nykyisin naisiin kohdistuvasta väkivallasta puhutaan globaalina ja laaja-alaisena naisten kohtaamana ongelmana ja vakavana – myös vakavimpana – naisten ihmisoikeuksien loukkauksena.

Selitettäessä naisiin kohdistuvan väkivallan jäämistä pitkään näkymättömäksi kansainvälisessä ihmisoikeusjärjestelmässä huomiota pitää kiinnittää myös kansainvälisen ihmisoikeusnormiston rakenteeseen ja pitkään vallinneeseen normien tulkintakäytäntöön. Ihmisoikeusnormeista on luettavissa *jako julkiseen ja yksityiseen elämänalueeseen*. Tämä näkyy selvästi yksityis- ja perhe-elämää koskevissa ihmisoikeusnormeissa, joiden tarkoitus on suojata ko. elämänpiiriä julkisen vallan (mielivaltaista) puuttumista vastaan. Ihmisoikeusnormeissa yksityis- ja perhe-elämälle määritelty suoja on käytännössä jättänyt ko. elämänpiirissä tapahtuvan väkivallan pimentoon, kun huomio on kohdistettu julkisella elämänalueella tapahtuvaan väkivaltaan, ml. yksityisten väliseen väkivaltaan ko. alueella. Julkisen elämänalueen väkivaltaan on Suomessakin puututtu jo pitkään erilaisin lainsäädännöllisin, mm. rikosoikeudellisin, keinoin ja viranomaistoimin. Yksityisen elämänalueen väkivalta on saanut huomiota selvästi myöhemmin. Raiskaus avioliitossa kriminalisoitiin Suomessa niinkin myöhään kuin vasta vuonna 1994, ja yksityisellä elämänalueella tapahtuva pahoinpitely saatettiin virallisen syytteen alaiseksi vasta vuonna 1995.

Yksityisen elämänalueen väkivaltaan on puututtu pidättyvästi siitäkin huolimatta että yksityis- ja perhe-elämän suojaa koskevat ihmisoikeusnormit eivät ole kieltäneet, vaan päinvastoin ne ovat mahdollistaneet ja jopa edellyttäneet viranomaisten puuttumisen ko. elämänpiirin väkivaltaan silloin kun se on välttämätöntä esimerkiksi toisten henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi (ks. esim. Euroopan ihmisoikeussopimuksen artikla 8.2). Yksityisen elämänalueen piirissä tapahtuvan väkivallan jääminen viranomaishuomion katveeseen on ollut erittäin ongelmallista erityisesti naisten näkökulmasta, sillä miehiin verrattuna naisilla on huomattavasti suurempi todennäköisyys joutua väkivallan uhriksi perhe- ja yksityiselämän piirissä. Miehillä puolestaan on naisia suurempi todennäköisyys joutua fyysisen väkivallan uhriksi julkisella elämänalueella. Väkivalta on sukupuolittunutta sekä tilan (julkinen-yksityinen elämänalue) että väkivaltakokemustenkin näkökulmasta – miehet ja naiset kohtaavat osin erilaista väkivaltaa ja uhriutuvat väkivallassa eri tavoin.

Kun julkisen vallan huomio ja toimet on kohdistettu erityisesti julkisella elämänalueella tapahtuvaan (fyysiseen) väkivaltaan, jossa sekä uhrit että tekijät ovat pääsääntöisesti miehiä, väkivaltaan puuttumisessa ei ole otettu tasapuolisesti huomioon

ja miesten rooleista konfliktien estämisessä ja ratkaisemisessa sekä rauhanrakentamisessa. Nämä suositukset on mainittu Istanbulin sopimuksen johdanto-osassa.

¹² Parlamentaarisen yleiskokouksen suosituksia ovat mm. suositus 1887 naisiin kohdistuvista raiskauksista, ml. raiskaus avioliitossa, suositus 1872 ”Tämän päivän tyttöjen oikeudet – huomispäivän naisten oikeudet”, suositus 1881 kunniamurhien estämisen kiireellisestä tarpeesta, suositus 1663 ”Naiset vankilassa”, ja suositus 1876 ”Ihmisoikeuksien tila Euroopassa: ranskaisemattomuuden poistaminen”. Ks. HE 155/2014 vp, s. 12-13.

eri sukupuolten uhriutumista. Käytännössä miesten kohtaama väkivalta ja siten miesten henkilökohtaisen turvallisuuden uhat ovat saaneet enemmän huomiota kuin naisten kokema väkivalta. Naisiin kohdistuvan väkivallan tunnustaminen tärkeäksi ihmisoikeuskysymykseksi on käytännössä merkinnyt puuttumista tähän epätasa-arvoiseen tilanteeseen ja aiemmin piiloon jääneiden ihmisoikeusloukkausten tulemista näkyväksi alleviivaten valtion velvollisuutta suojata ihmisoikeuksia myös näissä tilanteissa. Naisiin kohdistuvan väkivallan tunnustaminen ja tunnistaminen ihmisoikeuskysymykseksi osaltaan tunnustaa sen, että ihmisoikeusnormit ja niiden soveltaminen olivat pitkään sokeita naisten fyysisen koskemattomuuden, itsemääräämisoikeuden ja ihmisoikeuksien kannalta keskeisille tilanteille. Naisiin kohdistuvan väkivallan murtautuminen ihmisoikeuskeskusteluun ja heijastuminen kansainvälisiin normeihin on vahvistanut valtioiden velvoitetta antaa ihmisille suojaa myös yksityisellä elämänalueella tapahtuvaa väkivaltaa vastaan. Lisäksi naisiin kohdistuvaan väkivaltaan kiinnitetty huomio on nostanut esiin uudentyyppisiä sekä julkisen että yksityisen elämänalueen väkivallan muotoja, mm. seksuaalinen häirintä, väkivallalla uhkaaminen jne.

Sen lisäksi, että on tärkeää noteerata edellä kuvattu kehitys, eli kansainvälisten ihmisoikeuksien normatiivisen kentän vahvistuminen 1990-luvulta alkaen erilaisilla naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevilla kansainvälisillä normeilla, ml. valtioita oikeudellisesti sitovilla sopimuksilla, ja CEDAW-komitean CEDAW-sopimusta koskevilla tärkeillä tulkintaohjeilla, naisiin kohdistuva väkivalta on saanut huomiota ihmisoikeuskentällä laajemminkin. Vuonna 1999 CEDAW-sopimukseen liitetyn ja vuonna 2000 voimaan tulleen valinnaisen lisäpöytäkirjan avattua yksilöille ja ryhmille mahdollisuuden tehdä valituksia sopimusloukkauksista CEDAW-komitealle, CEDAW-komitea on käsitellyt ja antanut jo useita ratkaisuja naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevissa tapauksissa¹³. Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa on käsitelty myös muiden kansainvälisten ihmisoikeussopimusten soveltamiskäytännössä. Vaikka Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) (ml. lisäpöytäkirjat) artikloissa ei nimenomaisesti käsitellä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on oikeuskäytännössään näkyvästi korostanut valtion vastuuta tällaisen väkivallan estämisessä ja siihen puuttumisessa. EIT on todennut naisiin kohdistuvan väkivallan voivan loukata monia EIS:n suojaamia oikeuksia, esimerkiksi oikeutta elämään (artikla 2), kidutuksen kieltoa (artikla 3), oikeutta nauttia yksityis- ja perhe-elämän kunnioitusta ilman henkilöiden oikeuksien ja vapauksien loukkaamista (artikla 8) ja syrjinnän kieltoa (artikla 14).¹⁴ Kysymys naisiin kohdistuvasta väkivallasta on nousut näkyviin myös mm. YK:n TSS-sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan komitean

¹³ CEDAW-komitean käsittelemät tapaukset, ks.

<http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cedaw/pages/cedawindex.aspx> (vierailtu 29.12.2015).

¹⁴ Yksi merkittävimmistä tapauksista on EIT:n ratkaisu tapauksessa *Opuz v. Turkki* vuodelta 2009. EIT:n käsittelemistä, naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevista tapauksista, ks.

Factsheet on domestic violence,

http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Domestic_violence_ENG.pdf (vierailtu 29.12.2015)

ja Factsheet on violence against women,

http://www.echr.coe.int/Documents/FS_Violence_Woman_ENG.pdf (vierailtu 29.12.2015).

Ks. myös

[http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:\[%22violence%20against%20women%22\],%22documentcollectionid%22:\[%22CLIN%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22fulltext%22:[%22violence%20against%20women%22],%22documentcollectionid%22:[%22CLIN%22]}) (vierailtu 29.12.2015). Istanbulin sopimuksen johdanto-osassa viitataan nimenomaisesti EIS:een, ja Istanbulin sopimuksen selitysasiakirjassa (Explanatory Report) viitataan usein EIT:n ratkaisukäytäntöön. Ks. myös huomiot jäljempänä Istanbulin sopimusta koskevassa tekstissä.

(nk. TSS-komitea) ja YK:n kidutuksen vastaisen sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan komitean käytännössä.¹⁵

Naisiin kohdistuvan väkivallan kysymyksissä *valtion huolellisuusvelvoite* ja ko. velvoitteen ymmärtäminen ovat avainasemassa. Naisiin kohdistuvan väkivallan osalta huolellisuusvelvoite on nostettu nimenomaisesti esiin kansainvälisissä asiakirjoisakin, mm. YK:n yleiskokouksen hyväksymässä naisiin kohdistuvan väkivallan poistamista koskevassa julistuksessa (1993), OAS:n naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevassa sopimuksessa (1994), EN:n ministerikomitean suosituksessa vuodelta 2002 ja äskettäin Istanbulin sopimuksessa (2011). Velvoitetta on konkretisoitu ihmisoikeuksien toteutumisen kansainvälistä valvontaa varten perustettujen valvontaelinten käytännössä, mm. CEDAW-komitean, EIT:n, YK:n kidutuksen vastaisen komitean, TSS-komitean ja KP-sopimuksen täytäntöönpanoa valvovan ihmisoikeuskomitean huomioissa. Istanbulin sopimuksen sisältämää huolellisuusvelvoiteartiklaa (artikla 5) avataan jäljempänä Istanbulin sopimusta koskevassa tekstissä. Valtio toteuttaa huolellisuusvelvoitettaan ja ulottaa ihmisoikeuksien määrittelemää suojaa myös yksityisten välisiin suhteisiin sekä säätämällä lainsäädäntöä että toteuttamalla muitakin toimenpiteitä. (Ks. myös huomiot jäljempänä Istanbulin sopimusta koskevassa tekstissä.)

2.4 HUOMIOITA EU:STA IHMISOIKEUSTOIMIJANA

EU:n toimintaa¹⁶ ihmisoikeusasioissa ovat määritelleet unionin toimivaltakysymykset ja talouskysymysten ensisijaisuus unionin toiminnassa. EU:ssa on painotettu syrjinnän kiellon merkitystä ja syrjimättömyyden yhteyksiä talouteen liittyviin kysymyksiin (ml. syrjimättömyys työmarkkinoilla). EU:ssa on kiinnitetty huomiota erilaisiin syrjintäperusteisiin, ja esimerkiksi sukupuoleen perustuvan syrjinnän osalta EU-oikeus on tärkeällä tavalla puuttunut naisten työelämässä tapahtuvaan syrjintään. EU:n toiminnalla on myös ollut pitkään sosiaalinen ulottuvuus, ja sukupuolisyrynnän kieltä on ulottunut mm. työhön liittyviin sosiaaliturvakysymyksiin. Vuonna 1997 hyväksytty Amsterdamin sopimus ja siihen sisällytetty syrjintäartikla (Amsterdamin sopimuksen artikla 13, nykyisin artikla 19 sopimuksessa Euroopan unionin toiminnasta (SEUT)) laajensi EU:n toimivaltaa säätää syrjinnänvastaista lainsäädäntöä sukupuolen ohella muunlaistenkin syrjintäperusteiden osalta¹⁷. Vuonna 2000 hyväksytty kaksi direktiiviä¹⁸ vahvistivat osaltaan EU-oikeuden syrjinnänvastaista ulottuvuutta. Ko. direktiivien täytäntöönpano Suomessa toteutettiin säätämällä vuonna 2004 voimaan tullut yh-

¹⁵ Asia on noteerattu Istanbulin sopimuksen voimaansaattamista koskevassa HE:ssä (HE 155/2014 vp, s. 15). Ks. myös ko. komiteoiden www-sivut. TSS-komitean sivut:

<http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cescr/pages/cescrindex.aspx>

(vierailtu 29.12.2015) ja kidutuksen vastaisen komitean www-sivut:

<http://www.ohchr.org/en/hrbodies/cat/pages/catindex.aspx>

(vierailtu 29.12.2015). TSS-komitea on käsitellyt yksityisen elämänalueen väkivaltaa, ml. naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, ja valtion huolellisuusvelvoitetta mm. yleiskommentissaan nro 16 (vuodelta 2005) ja kidutuksen vastainen komitea mm. yleiskommentissaan nro 2 (vuodelta 2008).

¹⁶ Tekstin kirjoittaja haluaa kiittää professori Kevät Nousiaista EU-tekstiosioon antamista huomioista. Kirjoittaja luonnollisesti vastaa tekstin sisällöstä ja muotoiluista.

¹⁷ Sopimuksella EU:n toimivaltaa laajennettiin koskemaan myös rotuun, etniseen alkuperään, uskontoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään ja sukupuoliseen suuntautumiseen liittyvää syrjintää.

¹⁸ Direktiivi 2000/43/EY rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (nk. rotusyrjintädirektiivi) ja direktiivi 2000/78/EY yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (nk. työsyryntädirektiivi).

denvertaisuuslaki. Amsterdamin sopimuksella EU:n perussopimukseen sisällytettiin myös säännös, jonka mukaan sukupuolten tasa-arvo on yksi unionin tavoitteista, joka on otettava huomioon kaikessa unionin toiminnassa¹⁹.

Kritiikki ihmisoikeuksien riittämättömästä huomioon ottamisesta EU:ssa on johtanut ihmisoikeuskysymysten painoarvon ja näkyvyyden vahvistumiseen. Tämä näkyy mm. EU:n perusoikeuskirjan hyväksymisenä vuonna 2000. Alun perin julistusluonteisena hyväksytty EU:n perusoikeuskirja sai oikeudellista sitovuutta kun se liitettiin osaksi vuonna 2007 hyväksyttyä ja vuonna 2009 voimaan tullutta Lissabonin sopimusta. On tärkeä noteerata, että vaikka yleisen kansainvälisen oikeuden ihmisoikeusnormit ovat vaikuttaneet EU:n perusoikeuskirjan sisältöön, kansainvälisten ihmisoikeuksien ja EU:n perusoikeuskirjan sisällöissä on eroja. EU:n perusoikeuskirja on osa EU-oikeuden normijärjestelmää, jolla on oma, kansainvälisestä oikeudesta poikkeava dynamiikkansa. EU:n jäsenvaltioiden näkökulmasta ko. valtioita sitovia kansainvälisiä velvoitteita tulee kahdesta kansainvälisestä oikeuslähteestä – sekä EU-oikeudesta että yleisestä kansainvälisestä oikeudesta. Kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden normien hyväksyminen, kansallinen voimaansaattaminen ja kansallisten täytäntöönpanotoimien kansainvälinen seuranta tapahtuvat erilaisissa prosesseissa. Molemmat normikokonaisuudet kuitenkin määrittelevät valtioiden kansallisen lainsäädännön ja käytännön sisältöä.

EU:n rooli kansainvälisenä ihmisoikeustoimijana on vahvistunut vuosien varrella niinkin, että EU:n jäsenvaltiot ryhtyivät yhteisen EU-rintaman taakse monissa kansainvälisissä järjestöissä, joissa käsitellään aktiivisesti mm. ihmisoikeuskysymyksiä (YK, EN, Etyj jne.). Lisäksi EU:n komissio on osallistunut uudempien kansainvälisten ihmisoikeussopimusten neuvotteluprosesseihin. Komissio osallistui mm. Istanbulin sopimuksen neuvotteluihin. Lissabonin sopimus mahdollisti EU:n liittymisen unionina kansainvälisiin ihmisoikeussopimuksiin. YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus on ensimmäinen ihmisoikeussopimus, johon EU on liittynyt sopimusosapuolena. EU:n liittymisestä Euroopan ihmisoikeussopimuksen osapuoleksi on puhuttu jo pitkään. Unioni voi liittyä myös Istanbulin sopimuksen osapuoleksi. EU:n liittymistä Istanbulin sopimukseen on ajanut erityisesti EU:n parlamentti, ja liittymishanke on sisällytetty EU:n komission vuoden 2016 työohjelmaan.

EU:n toimivalta rikosoikeuden alalla oli pitkään vähäinen, ja se on edelleenkin hyvin rajoitettu. Tämä on vaikuttanut siihen, että naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan kysymyksiin on EU:ssa puututtu lähinnä toimintaohjelmilla ja ei-oikeudellisesti sitovilla asiakirjoilla. Naisiin kohdistuvan väkivallan eri muodoista EU:n lainsäädäntövaltaan kuuluvat ainoastaan erityisen vakavat rikollisuuden muodot, joilla on valtioiden rajat ylittävä ulottuvuus. Tällaisiin kuuluu mm. ihmiskauppa. EU:ssa naisiin kohdistuvaan väkivaltaan on puututtu erilaisin ohjelmin, suosituksin, kampanjoin ja julkaisemalla hyviä käytäntöjä. Euroopan parlamentti on antanut naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevia päätöslauselmia, joissa parlamentti on mm. vaahtinut jäsenvaltioita parantamaan lainsäädäntöään ja ryhtymään ennalta ehkäiseviin toimiin naisiin kohdistuvaan väkivaltaan puuttumiseksi. EU:ssa on myös tehty jäsenmaiden tilanteita vertailevia tutkimuksia, mm. EU:n perusoikeusviraston vuonna 2014 julkaisema haastattelututkimus naisiin kohdistuvasta väkivallasta, joka osaltaan osoitti ko. väkivallan korkean tason Suomessa. Vuonna 2012 annettu EU:n direktiivi ri-

¹⁹ Sopimus Euroopan unionin toiminnasta, artikla 8, toteaa: ”Unioni pyrkii kaikissa toimissaan poistamaan eriarvoisuutta miesten ja naisten välillä sekä edistämään miesten ja naisten välistä tasa-arvoa.” Sopimus Euroopan unionin toiminnasta (SEUT), <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=fi> (vierailtu 19.3.2016).

koksen uhrien oikeuksia, tukea ja suojelua koskevista vähimmäisvaatimuksista (nk. uhridirektiivi) koskee yleisesti rikoksen uhreja, mutta on luonnollisesti merkityksellinen myös naisiin kohdistuvan väkivallan tilanteissa. Direktiivi asettaa velvoitteita mm. uhrin oikeuksista erilaisiin palveluihin ja riskiarvioinnin tarpeesta erityisesti haavoittuvien uhrien osalta. Direktiivissä kiinnitetään erityistä huomiota naisiin kohdistuvaan väkivaltaan.²⁰ On syytä huomata, että Istanbulin sopimuksessa säännellään vastaavanlaisia kysymyksiä ja ko. sopimusvelvoitteet ovat osin EU:n uhridirektiivin velvoitteita laajempia. Uhridirektiivi tuli saattaa EU:n jäsenmaissa voimaan 16.11.2015 mennessä. (Ks. HE 155/2014 vp, s. 13-14 ja 16.)²¹ Suomessa direktiivin pohjalta tehdyt lainsäädäntömuutokset on ilmoitettu tulevan voimaan 1.3.2016²².

²⁰ Direktiivi 2012/29/EU, ks. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2012:315:FULL&from=FI> (vierailtu 19.3.2016).

²¹ Ks. myös EU:n nettisivut http://ec.europa.eu/justice/gender-equality/gender-violence/index_en.htm ja http://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/2015_just_010_istanbul_convention_en.pdf (vierailtu 29.12.2015)

²² Oikeusministeriön tiedote 7.1.2016, <http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/ajankohtaista/tiedotteet/2016/01/rikoksenuhrinoikeuksiinparannuksia1.maaliskuutalahtien.html> (vierailtu 15.1.2016).

3 ISTANBULIN SOPIMUS

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemistä ja torjumista koskeva EN:n yleissopimus (Istanbulin sopimus) tuli voimaan kansainvälisesti 1.8.2014, kun sopimuksessa edellytetty kymmenen sopimusvaltion määrä tuli täyteen. Suomen osalta sopimus tuli voimaan 1.8.2015. Suomi osallistui aktiivisesti sopimusneuvotteluihin ulkoasiainministeriön johdolla ja oli ensimmäisten sopimuksen allekirjoittaneiden valtioiden joukossa. Asetetusta tavoitteesta huolimatta Suomi ei onnistunut ratifioimaan sopimusta kymmenen ensimmäisen valtion joukossa.

Istanbulin sopimukseen on liitetty selitysasiakirja (Explanatory Report). Vaikka selitysasiakirja ei ole sopimustekstin tapaan neuvoteltu asiakirja, vaan EN:n toimesta koottu, ei-oikeudellisesti sitova asiakirja, siitä saa hyödyllistä tietoa Istanbulin sopimuksen taustoista ja asemoitumisesta kansainvälisen oikeuden kenttään sekä sopimuksen tarkoituksesta ja sisällöstä. Selitysasiakirjan läheisestä yhteydestä Istanbulin sopimukseen kertoo se, että selitysasiakirja on julkaistu EN:n virallisena asiakirjana ja EN:n www-sivuilla se on oheistettu itse sopimustekstin yhteyteen.²³

3.1 SOPIMUKSEN MERKITYS

Istanbulin sopimus on historiallinen, merkittävä ja laaja-alainen kansainvälinen sopimus. Historialliseksi ja merkittäväksi sen tekee se, että sopimus on ensimmäinen naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa nimenomaisesti sääntelevä Euroopassa sovellettava oikeudellisesti sitova kansainvälinen sopimus. Sopimus täyttää naisten ihmisoikeuksien suojaamisessa Euroopassa ollutta merkittävää aukkoa. Laaja-alaiseksi sopimuksen tekee se, että se sekä vahvistaa monia jo olemassa olevia kansainvälisen oikeuden normeja ja periaatteita että tuo niihin uusia elementtejä ja painotuksia. Sopimus täydentää ja laajentaa toisissa alueellisissa järjestöissä jo hyväksytyjä standardeja. Edeltäviä alueellisia kansainvälisiä sopimuksia kattavampana Istanbulin sopimus merkittävällä tavalla myös vahvistaa kansainvälisen tason velvoittautumista estää naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa ja taistella tätä väkivaltaa vastaan. (Ks. myös sopimuksen selitysasiakirja, kappaleet 6 ja 21.) Sopimuksen selitysasiakirjassa todetaan, että naisiin kohdistuva väkivalta, ml. perheväkivalta, on yksi vakavimpia sukupuoleen perustuvia ihmisoikeusloukkauksia (gender-based violations of human rights) Euroopassa ja maailmanlaajuinen ilmiö (kappaleet 1 ja 5).

Nimensäkin mukaisesti Istanbulin sopimus koskee sekä naisiin kohdistuvaa väkivaltaa että perheväkivaltaa. On erittäin tärkeä huomata, että sopimuksen tavoitteita ja soveltamisalaa koskevissa määräyksissä korostetaan *sopimuksen soveltamista lähtökohtaisesti naisiin kohdistuvaan väkivaltaan*, ml. naisten uhriutumiseen perheväkivallassa, ja kiinnittämistä erityistä huomiota naisiin sukupuoleen perustuvan väkivallan

²³ Ks. <http://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/text-of-the-convention> (vierailtu 15.1.2016).

Tämän osion sisältämässä asiakirja-analyysissä on käytetty Istanbulin sopimuksen voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksessä (HE 155/2014 vp) olevaa sopimuksen suomenosta. Sopimukseen liitetystä selitysasiakirjasta ei ole olemassa virallista suomenkielistä versiota, joten selitysasiakirjan osalta on käytetty sen englanninkielistä versiota. Selitysasiakirja ja sopimuksen eri kieliversiot (myös suomeksi) löytyvät em. EN:n sivuilta.

uhreina. Naisilla sopimuksessa tarkoitetaan myös alle 18-vuotiaita tyttöjä. Lisäksi sopimusosapuolia *kehotetaan soveltamaan* sopimusta kaikkiin perheväkivallan uhreihin, ml. miehiin. Nämä painotukset on kirjattu sopimuksen alun yleisiin määräyksiin, ja ne myös näkyvät monissa yksittäisissä sopimusartikloissa, joissa viitataan yksinomaan tai erityisesti naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja valtion velvoitteisiin ryhtyä toimiin ko. väkivaltaan puuttumiseksi. Sopimuksen johdanto-osassa naisten ja tyttöjen todetaan olevan alttiimpia sukupuoleen perustuvalle väkivallalle kuin miehet ja perheväkivallan kohdistuvan suhteellisesti useammin naisiin kuin miehiin. Selitysasiakirjassa huomautetaan ko. väkivallan paitsi koskettavan erityisesti naisia myös vaikuttavan koko yhteiskuntaan (kappale 26). Naiset ja tytöt ovat usein erityisen, heidän sukupuoleensa liittyvän väkivallan uhreja ja myös erityisen haavoittuvassa asemassa. Seksuaalirikosten uhrin ovat pääosin naisia. On syytä huomata, että *Istanbulin sopimus kattaa laajasti erilaiset naisiin kohdistuvan väkivallan muodot sekä yksityisellä että julkisella elämänalueella*. Sopimus osaltaan alleviivaa sitä, että yksityis- ja perhe-elämän piiri on naisten henkilökohtaisen turvallisuuden ja fyysisen koskemattomuuden kannalta naiselle usein julkista elämänaluetta vaarallisempi paikka. Näin Istanbulin sopimus vahvistaa sitä kansainvälisen oikeuden piirissä jo aiemmin esiin nousutta ja edellä valotettua vaatimusta kiinnittää huomiota myös yksityisen elämänalueen piirissä tapahtuvaan väkivaltaan, joka on aiemmin jäänyt katveeseen ihmisoikeuksien alueella.

Istanbulin sopimuksessa korostuvat *ihmisoikeuselementit*. Useassa sopimuksen kohdassa viitataan nimenomaan ihmisoikeuksien huomioon ottamiseen ja ihmisoikeusperustaiseen lähestymistapaan. Väkivallan uhreja koskevissa kohdissa korostuvat uhrien ihmisoikeudet. Määritellessään ”naisiin kohdistuvaa väkivaltaa” sopimus toteaa sen tarkoittavan naisiin kohdistuvaa ihmisoikeusloukkausta ja yhtä syrjinnän muotoa. Tältä osin Istanbulin sopimus vahvistaa mm. edellä viitattuja CEDAW-sopimuksen soveltamiskäytännön elementtejä.

Istanbulin sopimuksessa yhdistyvät ainutlaatuisella tavalla ihmisoikeudet ja *rikosoikeudelliset kysymykset*. Sopimuksen keskeinen iso viesti on, että sopimuksen soveltamisalaan kuuluvassa väkivallassa on kysymys sekä vakavasta ihmisoikeusongelmasta ja ihmisoikeusloukkauksista että rikoksista. Sopimusvelvoitteet edellyttävät rikosoikeuden valjastamista välineeksi puuttua sopimuksen kattamaan väkivaltaan. Sopimuksessa täsmennetään millaiset väkivallanteot tulee määritellä rangaistaviksi sopimusvaltion kansallisessa rikoslaissa. Sopimuksen rikosoikeudellisissa elementeissä korostuvat mm. väkivallan uhrin identiteetin, henkilökohtaisen koskemattomuuden ja seksuaalisen itsemääräämisoikeuden suojaaminen. Istanbulin sopimuksen ainutlaatuisuutta alleviivaa sekin, että monet sopimuksessa mainitut rikokset on mainittu ensimmäistä kertaa kansainvälisen oikeuden alaan kuuluvassa sopimuksessa.

Istanbulin sopimuksessa määritellään *sopimusosapuolille paljon velvoitteita, joista monet on kirjattu hyvin velvoittavin sanamuodoin* (”parties shall”). Sopimus sisältää määräyksiä väkivallan ehkäisemisestä, uhrien auttamisesta, väkivallan tekijöiden rangaistamisesta ja laajoista yhteen sovitettavista toimintaperiaatteista. Näitä tavoitteita on kuvattu ns. kolmen p:n lähtökohtana – prevention, protection & prosecution –, jota täydentää neljäs p – (integrated) policies.

Sopimuksessa kirjoitetaan auki edellä viitattu kansainvälisen oikeuden määrittelemä valtionvastuukysymys, kun siinä todetaan sopimusosapuolen velvoite huolehtia siitä, että valtion puolesta toimivat toimijat eivät syyllisty naisiin kohdistuviin väkivallantekoihin ja osapuolen huolellisuusvelvoitteeseen (due diligence) perustuva vastuu suojella ihmisiä valtiosta riippumattomien toimijoiden väkivallanteoilta (ks. artikla 5; laajemmin artiklasta jäljempänä).

Istanbulin sopimus edellyttää sopimusosapuolten vahvistavan toimia sopimuksen määrittelemään väkivaltaan puuttumiseksi painottaen väkivallan *ennaltaehkäisyyn merkitystä*. Sopimus sisältää nimenomaisia velvoitteita osoittaa *resursseja* sopimuksen kattaman väkivallan vastaisiin toimiin. Sopimus korostaa *laaja-alaisen ja tehokkaan viranomaisyhteistyön* merkitystä sopimusvelvoitteiden täytäntöön panemiseksi sekä aktiivista *yhteistyötä ei-viranomaistahojen, erityisesti kansalaisjärjestöjen (ml. naisjärjestöt) kanssa*.

3.2 SOPIMUKSEN SISÄLTÖ

Istanbulin sopimuksen merkittävyyden ja sisällöllisen ainutlaatuisuuden vuoksi sopimuksen sisältöä on syytä avata sopimuksen ja sopimukseen perustuvien sopimusvaltion velvoitteiden konketisoiimiseksi ja ymmärtämiseksi. Seuraavassa avataan erityisesti sopimuksen alkupuolen elementtejä, jotka asemoivat Istanbulin sopimuksen kansainvälisen oikeuden normatiiviseen kenttään ja täsmentävät sopimuksen tavoitteet ja sopimusosapuolten yleiset velvoitteet.

Istanbulin sopimuksen **johdanto-osa** (preamble) ankkuroi sopimuksen kansainväliseen ihmisoikeuskehitykseen mainiten nimenomaisesti lukuisia ihmisoikeusasiakirjoja, joiden sisältämien oikeuksien turvaamiseen sopimuksen kattaman väkivallan vastustaminen liittyy. Sopimuksen selitysasiakirjassa todetaan sopimusneuvotteluissa kiinnitetyn huomiota erityisesti EN:n piirissä hyväksytyihin kansainvälisiin sopimuksiin ja lukuisiin muihinkin asiakirjoihin, ml. EN:n parlamentaarisen yleiskokouksen ja ministerikomitean linjauksiin (kappaleet 23–24).

Sopimuksen johdanto-osan lopussa todetaan *sopimuksen keskeinen tavoite: luoda naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja perheväkivallasta vapaa Eurooppa*. Tavoitteen saavuttaminen liitetään kiinteästi naisten syrjintään puuttumiseen ja naisten ja miesten tasa-arvon toteuttamiseen. Johdanto-osa linkittää naisiin kohdistuvan väkivallan laajoihin yhteiskunnallisiin ja historiallisiin tilanteisiin, kun siinä todetaan naisiin kohdistuvan väkivallan rakenteellinen luonne ja liittyminen historiallisesti epätasa-arvoisiin naisten ja miesten valtasuhteisiin (ks. myös selitysasiakirja, kappale 25). Sopimuksen selitysasiakirja heijastaa CEDAW-komitean linjauksia CEDAW-sopimuksen tulkinnasta kun siinä todetaan, että naisiin kohdistuva väkivalta loukkaa vakavasti ja estää naisia nauttimasta ihmisoikeuksista, erityisesti perustavanlaatuisista oikeuksista elämään, turvallisuuteen, vapauteen, ihmisarvoon (dignity) sekä fyysiseen ja henkiseen koskemattomuuteen (integriteettiin). Sopimuksen johdanto-osassa noteerataan lasten joutuminen perheväkivallan uhreiksi, myös perheväkivallan todistajina. Selitysasiakirjassa täsmennetään, että lapsia käsitellään perheväkivallan uhreina silloin kun he ovat väkivallan kohteina mutta myös tilanteissa joissa he todistavat väkivaltaa. Sopimuksen johdanto-osaa koskevissa selitysasiakirjan huomioissa todetaan Istanbulin sopimuksen edellyttämien toimenpiteiden yhteydet EIT:n kasvavaan ratkaisukäytäntöön, jossa määritellään valtioiden velvoitteita puuttua naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Selitysasiakirjan mukaan Istanbulin sopimuksen neuvottelijat kiinnittivät huomiota ko. käytäntöön määritellesään Istanbulin sopimuksen edellyttämiä positiivisia velvoitteita puuttua sopimuksen kattamaan väkivaltaan. (Selitysasiakirjan osalta ks. kappaleet 26, 27 ja 29)

I luku (artiklat 1–6): tavoitteet, määritelmät, tasa-arvo ja yhdenvertaisuus, yleiset velvoitteet:

Sopimuksen I luku on erityisen tärkeä, koska kansainvälisen sopimuksen alkuun sisällytetyt yleiset määräykset määrittelevät koko sopimusta. Sopimuksen tavoitteita koskevassa **artiklassa 1** korostetaan naisten suojelemista kaikilta väkivallan muodoilta, naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisyä ja poistamista sekä väkivallantekijöiden syytteeseen saattamista (artikla 1.1.a). Seuraavassa kohdassa tavoitteeseen liitetään naisten syrjinnän poistaminen sekä naisten ja miesten tosiasiallisen tasa-arvon edistäminen (artikla 1.1.b). Seuraavassa kohdassa korostetaan uhrien auttamista (artikla 1.1.c). Artiklan 1 muissa kohdissa painotetaan kansainvälistä yhteistyötä sekä yhteistyötä järjestöjen ja lainvalvontaviranomaisten kanssa (artikla 1.1.d-e). Lopuksi viitataan sopimusosapuolten täytäntöönpanovelvoitteiden valvontaa varten perustettavaan kansainväliseen seurantajärjestelmään (artikla 1.2). Sopimuksen selityssasiakirjassa todetaan, että sopimusneuvottelijat halusivat erityisesti korostaa naisiin kohdistuvan väkivallan yhteyksiä syrjintä- ja tasa-arvokysymyksiin. Selityssasiakirjassa viitataan kokonaisvaltaiseen lähestymistapaan uhrien auttamisessa ja uhrien auttamisen perustumiseen ihmisoikeusperustaiseen lähestymistapaan (a human-rights based approach). (Kappaleet 31–32)

Artikla 2 määrittelee sopimuksen soveltamisalan todeten *sopimusta sovellettavan kaikkiin naisiin kohdistuvan väkivallan muotoihin*, ml. perheväkivaltaan, joka kohdistuu suhteellisesti useammin naisiin (artikla 2.1). Sopimusosapuolia kehoitetaan soveltamaan sopimusta kaikkiin perheväkivallan uhreihin, mutta pannessaan täytäntöön sopimusmääräyksiä osapuolten on *kiinnitettävä erityistä huomiota naisiin sukupuoleen perustuvan väkivallan uhreina* (artikla 2.2). Artiklassa 2.3 todetaan, että sopimusta sovelletaan sekä rauhan että aseellisten konfliktien aikana²⁴.

Artikla 3 sisältää sopimuksen soveltamiselle tärkeät määritelmät mm. naisiin kohdistuvasta väkivallasta, perheväkivallasta, sukupuolesta, sukupuoleen perustuvasta naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja uhrista. ”Naisiin kohdistuva väkivalta” määritellään naisiin kohdistuvana ihmisoikeuksien loukkaamisena ja syrjinnän muotona käsittäen kaikki sellaiset sukupuoleen perustuvat väkivallanteot, jotka aiheuttavat naisille ruumiillista, seksuaalista, henkistä tai taloudellista haittaa tai kärsimystä. Väkivallanteoihin kuuluvat teoilla uhkaaminen, pakottaminen tai mielivaltaisen vapaudenriisto joko julkisessa tai yksityiselämässä (artikla 3.a). ”Sukupuoleen perustuva naisiin kohdistuva väkivalta” tarkoittaa väkivaltaa, joka kohdistetaan naiseen hänen naiseutensa vuoksi tai joka kohdistuu suhteellisesti useimmin naisiin (artikla 3.d). Artiklan lopussa todetaan sopimuksessa käytetyn ”naiset”-termin tarkoittavan myös alle 18-vuotiaita tyttöjä. Selityssasiakirjassa huomautetaan, että perheväkivallan määritelmä on sukupuolineutraali koskien eri sukupuolta edustavia uhreja ja tekijöitä. Selityssasiakirjassa tehdään myös tärkeä huomio sukupolvien välisestä perheväkivallasta (inter-generational domestic violence), joka kattaa väkivallan mm. ikääntyneitä kohtaan. (Kappaleet 41–42)

Artikla 4 viittaa perusoikeuksiin, tasa-arvoon ja syrjinnän kieltoon. Sopimusosapuolet sitoutuvat toteuttamaan tarvittavat lainsäädäntö- ja muut toimet edistääkseen ja suojellakseen jokaisen, *erityisesti naisten*, oikeutta elää vapaana väkivallasta

²⁴ Selityssasiakirjassa todetaan ko. sopimusmääräyksen täydentävän kansainvälisen humanitaarisen oikeuden ja pysyvän kansainvälisen rikostuomioistuimen perussäännön velvoitteita, jotka määrittelevät yksilöiden rikosvastuuta kansainvälisen oikeuden vakavista loukkauksista, ml. seksuaaliseen väkivaltaan liittyvistä rikoksista. Ks. kappale 38. Ks. myös huomiot pysyvistä kansainvälisestä rikostuomioistuimesta edellä.

sekä julkisessa että yksityiselämässä (artikla 4.1). Artikla 4.2 koskee naisten syrjintää ja edellyttää, että osapuolet tuomitsevat kaikki naisten syrjinnän muodot ja toteuttavat viipymättä tarvittavat lainsäädäntö- ja muut toimet ehkäistäkseen syrjintää, erityisesti sisällyttämällä kansalliseen perustuslakiinsa ja muuhun asianomaiseen lainsäädäntöön naisten ja miesten välisten tasa-arvon periaatteen ja varmistamalla tämän periaatteen toteutumisen käytännössä sekä kieltämällä naisten syrjinnän, tarvittaessa myös seuraamusten avulla. Selitysassiakirjassa viitataan EIT:n tuomioon tapauksessa *Opuz v. Turkki* ja huomautetaan, että oikeus elää vapaana väkivallasta liittyy sopimusosapuolen velvoitteeseen turvata naisten ja miesten tasa-arvoinen mahdollisuus nauttia kaikista kansainvälisissä ihmisoikeusasiakirjoissa turvatuista kansalais- ja poliittisista oikeuksista sekä taloudellisista, sosiaalisista ja sivistyksellisistä oikeuksista. Selitysassiakirjassa myös huomautetaan, että naisten ja miesten tasa-arvon toteuttamiseksi pelkät lainsäädännön määräykset eivät yleensä ole riittäviä, vaan tarvitaan myös käytännön toimia periaatteen toteuttamiseksi käytännössä. (Kappaleet 49–51)

Artiklan 4.2 sisältämä naisten syrjinnän kieltö sisältää laajan syrjintäkiellon, joka koskee naisten syrjinnän tuomitsemista ja siihen puuttumista laajasti, myös Istanbulin sopimuksen soveltamisalan ulkopuolella. Artiklaan 4.3 on myös kirjattu syrjintäkieltö, mutta sen soveltamisala rajoittuu Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan. (Ks. myös selitysassiakirja, kappale 54.) Artiklan 4.3 mukaan sopimusosapuolet varmistavat sopimusmääräysten täytäntöönpanon, erityisesti toimet uhrien oikeuksien suojelemiseksi, syrjimättä ketään esimerkiksi biologisen tai sosiaalisen sukupuolen, rodun, ihonvärin, kielen, uskonnon, poliittisen tai muun mielipiteen, kansallisen tai yhteiskunnallisen alkuperän, kansalliseen vähemmistöön kuulumisen, varallisuuden, syntyperän, seksuaalisen suuntautumisen, sukupuoli-identiteetin, iän, terveydentilan, vamman, siviilisäädyn, maahanmuuttajataustan, pakolaisaseman tai muun aseman perusteella. Selitysassiakirjassa todetaan, että artiklan 4.3 syrjintämääritelmä vastaa Euroopan ihmisoikeussopimuksen (EIS) artiklaan 14 sisällytettyä syrjintämääritelmää, ja kiellettyjen syrjintäperusteiden listaus perustuu ko. artiklaan, EIS:n lisäpöytäkirjaan 12 ja EIT:n ratkaisukäytäntöön. EIT:n ratkaisukäytännön valossa Istanbulin sopimuksen neuvottelijoiden todetaan halunneen lisätä Istanbulin sopimukseen nimenomaisia syrjintäperusteita, jotka ovat erityisen tärkeitä sopimuksen soveltamisalalle: sukupuoli (gender), seksuaalinen suuntautuminen, sukupuoli-identiteetti, ikä, terveydentila, vamma, siviilisäätty, maahanmuuttajatausta ja pakolaisasema. Luettelosta haluttiin myös tehdä avoin lisäämällä loppuun huomio ”tai muun aseman perusteella”, mikä mahdollistaa myös muiden kuin nimenomaisesti listattujen syrjintäperusteiden huomioon ottamisen. (Kappaleet 52–53)

Artiklassa 4.4 on tärkeä ihmisoikeuksien toteuttamiseen liittyvä huomio erityistoimista. Sopimuskohdan mukaan erityistoimet, jotka ovat tarpeen sukupuoleen perustuvan väkivallan ehkäisemiseksi ja naisten suojelemiseksi väkivallalta eivät ole syrjintää. Tällaisten erityistoimien kohdistaminen vain naisiin ei siten ole miehiä syrjivää. Selitysassiakirjassa todetaan ko. sopimuskohdan perustuvan CEDAW-sopimuksen artiklaan 4²⁵ ja olevan linjassa EIS:n syrjintäartiklan ja sitä koskevan

²⁵ CEDAW-sopimuksen artikla 4 kuuluu seuraavasti:

”1. Sopimusvaltioiden hyväksymiä väliaikaisia erityistoimia tosiasiallisen tasa-arvon toteutumisen jouduttamiseksi ei katsota syrjinnäksi tämän yleissopimuksen tarkoittamassa mielessä, mutta ne eivät missään tapauksessa saa johtaa eriarvoisten tai erillisten normien ylläpitämiseen; näistä toimenpiteistä tulee luopua, kun yhtäläisten mahdollisuuksien ja tasa-arvoisen kohtelun päämäärät on saavutettu.

2. Syrjinnäksi ei katsota sopimusvaltioiden hyväksymiä äitiyssuojaa koskevia erityistoimia, joihin kuuluvat myös tämän yleissopimuksen mukaiset toimet.”

EIT:n ratkaisukäytännön kanssa²⁶. Kun naiset kokevat sukupuoleen perustuvaa väkivaltaa, ml. perheväkivaltaa, selvästi miehiä enemmän, on olemassa hyväksyttäviä perusteita käyttää resursseja ja ryhtyä erityistoimiin vain naisuhrien eduksi. (Kappale 55)

Artiklassa 5 kirjoitetaan auki kansainväliseen oikeuteen liittyvän valtionvastuun keskeiset ulottuvuudet. Artiklassa 5.1 alleviivataan valtion velvoitteita tilanteissa, joissa väkivallantekojen tekijöillä on linkki valtioon. Sopimusmääräys velvoittaa valtiota pidättymään osallistumasta *naisiin* kohdistuviin väkivallantekoihin ja varmistavan, että valtion viranomaiset, viranhaltijat, edustajat, laitokset ja muut valtion puolesta toimivat toimijat noudattavat tätä velvoitetta. Artikla 5.2 koskee valtion vastuuta puuttua valtiosta riippumattomien toimijoiden väkivallantekoihin. Sopimusmääräys sisältää valtion *huolellisuusvelvoitteen* (due diligence) ja velvoittaa valtion ryhtyvän tarvittaviin lainsäädäntö- ja muihin toimiin valtiosta riippumattomien toimijoiden sopimuksen soveltamisalaan liittyvien väkivallantekojen ehkäisemiseksi, tutkimiseksi, rankaisemiseksi ja hyvittämiseksi.

Sopimuksen selitysasiakirjassa muistutetaan, että kansainvälisen oikeuden ihmis-oikeusvelvoitteet sisältävät valtioiden negatiivisia ja positiivisia velvoitteita. Negatiiviset velvoitteet liittyvät ihmisoikeuksien kunnioittamiseen ja pidättymiseen ihmisoikeuksia loukkaavista teoista. Valtion positiiviset velvoitteet edellyttävät valtiolta aktiivisia toimia suojata ihmisoikeuksia ja turvata ihmisoikeuksien toteutuminen valtion toimin. Positiivisiin velvoitteisiin kuuluu valtion huolellisuusvelvoite turvata ihmisoikeuksia myös yksityisten toimijoiden (ml. yksityishenkilöt) välisissä suhteissa. Selitysasiakirjassa viitataan useisiin kansainvälisiin asiakirjoihin ja ihmisoikeuksien täytäntöönpanoa kansainvälisesti valvovien asiantuntijaelinten huomioihin, joissa on nostettu nimenomaisesti esiin valtion huolellisuusvelvoite naisiin kohdistuvan väkivallan kysymyksissä. Selitysasiakirjan mukaan Istanbulin sopimuksen neuvottelijat halusivat kirjata tämän kansainvälisen oikeuden velvoitteen sopimukseen. Selitysasiakirjassa todetaan, että kyseessä ei ole lopputulokseen liittyvä velvoite (obligation of result) vaan keinoihin (toimenpiteisiin) liittyvä velvoite (obligation of means), joka edellyttää valtion ryhtyvän sellaisiin kansallisiin toimiin sopimuksen kattamaan väkivaltaan puuttumiseksi, joilla mahdollistetaan viranomaistoimet estää ja tutkia väkivallantekoa sekä rangaista ja tarjota hyvitystä väkivallanteoista.²⁷ Hyvityksen (reparation) osalta todetaan kansainvälisen oikeuden mahdollistavan erilaisia muotoja tilan-

²⁶ Selitysasiakirjassa viitataan erityistoimia koskevaan keskeiseen EIT:n ratkaisuun tapauksessa *Abdulaziz, Cabales and Balkandali v. the United Kingdom*, jossa EIT on todennut ”a difference in treatment is discriminatory if it has no objective and reasonable justification, that is, if it does not pursue a legitimate aim or if there is not a reasonable relationship of proportionality between the means employed and the aim sought to be realised”.

²⁷ Selitysasiakirjassa (kappale 59) todetaan seuraavasti: “Parties are required to organise their response to all forms of violence covered by the scope of this Convention in a way that allows relevant authorities to diligently prevent, investigate, punish and provide reparation for such acts of violence. Failure to do so incurs state responsibility for an act otherwise solely attributed to a non-state actor. As such, violence against women perpetrated by non-state actors crosses the threshold of constituting a violation of human rights as referred to in Article 2 insofar as Parties have the obligation to take legislative and other measures necessary to exercise due diligence to prevent, investigate, punish and provide reparations for acts of violence covered by the scope of this Convention, as well as to provide protection to the victims, and that failure to do so violates and impairs or nullifies the enjoyment of their human rights and fundamental freedoms.”

teen ennalleen palauttamisesta ja korvauksesta takuuseen väkivallan toistumisen estämiseen²⁸. (Kappaleet 57–60)

Sopimuksen I luvun viimeinen artikla, **artikla 6**, sisältää sukupuolen huomioon ottavat toimintaperiaatteet. Ko. sopimusmääräys velvoittaa sopimuksen hyväksyntyä osapuolta sisällyttämään *sukupuolinäkökulman* (gender perspective) sopimuksen määräysten täytäntöönpanoon ja niiden vaikutusten arviointiin. Lisäksi osapuoli on velvoittautunut edistämään ja tehokkaasti toteuttamaan naisten ja miesten välistä tasa-arvoa sekä naisten vaikutusvallan²⁹ vahvistamista edistäviä toimintaperiaatteita. Sopimuksen selitysasiakirjassa muistutetaan, että koska artikla on sisällytetty yleisiä velvoitteita koskevaan sopimuksen I lukuun, artikla tulee ottaa huomioon sovellettaessa kaikkia sopimusmääräyksiä. Artiklan sisältämä velvoite on kaksiosainen: se velvoittaa sopimusosapuolta toteuttamaan sukupuolivaikutusten arvioinnin (gender impact assessment) sekä sopimuksen täytäntöönpanotoimien suunnittelu- että niiden toteuttamisvaiheessa. Toiseksi artikla velvoittaa sopimusosapuolta edistämään ja pannaan täytäntöön poliittisia linjauksia, jotka tähtäävät naisten ja miesten tasa-arvon toteuttamiseen ja naisten vaikutusvallan vahvistamiseen. Tämä velvoite täydentää sopimuksen artiklaan 4.2 sisällytettyä naisten syrjinnän kieltoa. Sopimusvelvoite osaltaan sitoo yhteen naisiin kohdistuvan väkivallan estämiseen liittyvät toimet sopimuksen artiklaan 1 kirjattujen naisten ja miesten tasa-arvon edistämisen ja naisten voimaannuttamisen³⁰ kanssa. (Kappaleet 61–62)

II luku (artiklat 7-11): yhtenäiset toimintaperiaatteet ja tietojen kokoaminen

Sopimuksen II luku koskee tärkeitä yleisempiä linjauksia täydentäen sopimuksen sisältämää 3 p:n lähtökohtaa (prevention, protection & prosecution) neljännellä p:llä – (integrated) policies (ks. selitysasiakirja, kappale 63).

Artikla 7 käsittelee laaja-alaisia ja yhteen sovitettuja toimintaperiaatteita. Sopimusmääräys velvoittaa sopimusosapuolen toteuttavan tarvittavat lainsäädäntö- ja muut toimet ottaakseen käyttöön ja pannaan täytäntöön tehokkaita, laaja-alaisia ja yhteen sovitettuja kansallisia toimintaperiaatteita, jotka käsittävät kaikki asianmukaiset toimet kaikkien sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi sekä *naisiin* kohdistuvan väkivallan käsittelemiseksi kokonaisvaltaisesti (artikla 7.1). Sopimusosapuoli on sitoutunut varmistamaan, että toimintaperiaatteissa uhrin oikeudet asetetaan etusijalle kaikissa toimissa. Lisäksi periaatteet tulee panna täytäntöön tehokkaalla yhteistyöllä kaikkien asianomaisten viranomaisten, laitosten ja järjestöjen kanssa (artikla 7.2). Toteutettaviin toimiin sisällytetään tarvittaessa kaikki asianomaiset toimijat, kuten valtion virastot, kansalliset, alueelliset ja paikalliset edustuselimet ja viranomaiset, kansalliset ihmisoikeusinstituutiot ja kansalaisyhteiskunnan järjestöt (artikla 7.3). Selitysasiakirjassa huomauteetaan, ettei artiklan yhteistyötaholistaus ole tyhjentävä, ja että yhteistyöhön tulisi kytkeä erityisesti naisjärjestöt, maahanmuuttajajärjestöt ja uskonnolliset instituutiot. Lisäksi todetaan sopimusmääräyksen tavoitteena olevan kokonaisvaltaisen toiminnan

²⁸ Selitysasiakirja (kappale 60) viittaa erilaisiin kansainvälisen oikeuden tuntemiin hyvitystapoihin. Korvauksen (compensation) osalta huomautetaan, että sen on täytettävä sopimuksen artiklassa 30 mainitut edellytykset.

²⁹ ”Empowerment” on käännetty sopimuksen ko. kohdan suomennoksessa vaikutusvallaksi. Ks. myös samanlainen käänös esim. artiklassa 12.6. Termi on käännetty suomeksi usein myös voimaannuttamisena. Esim. Istanbulin sopimuksen artiklan 1.1.b-kohdassa käytetty ”empowering” on käännetty voimaannuttamisena.

³⁰ Huom. käännöstä koskeva huomio edellisessä alaviitteessä.

(holistic response) aikaansaaminen naisiin kohdistuvaan väkivaltaan puuttumiseksi tehokkaalla monitoimijayhteistyöllä (multi-agency co-operation), joka mahdollistaa toimivan riskiarvioinnin tai turvallisuussuunnitelman laatimisen. Yhteistyön onnistuminen edellyttää kaikille toimijoille suunnattuja ohjeistuksia ja riittävää ammattilaisten kouluttamista käyttämään ohjeistuksia. Laaja-alaisten ja koordinoitujen linjausten (policies) luomiseksi ja eri toimijoiden osallistumisen varmistamiseksi selitysasiakirjassa suositellaan kansallisen toimeenpanosuunnitelman (national action plan) laatimista. (Kappaleet 64–65) On syytä huomata, että artiklan 7 tavoitteiden toteuttamiseen liittyy läheisesti sopimusartiklassa 15 käsitelty ammattihenkilöstön koulutus (ks. myös huomiot jäljempänä artiklaa 15 koskevassa tekstissä).

Artiklan 8 mukaan sopimusosapuoli on velvoittanut antamaan käyttöön riittävät³¹ *rahoitus- ja henkilövoimavarat* (resources), jotta yhtenäiset toimintaperiaatteet, toimet ja ohjelmat kaikkien sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi, ml. kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan toimintaperiaatteet, toimet ja ohjelmat, voidaan toteuttaa asianmukaisesti. Selitysasiakirjan mukaan resursseja tulisi ohjata sekä viranomaistoimiin että kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan toimijoidenkin toimiin (kappale 66).

Artikla 9 velvoittaa sopimusosapuolta tunnustamaan naisiin kohdistuvaa väkivaltaa torjuvien kansalaisjärjestöjen ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden työn. Lisäksi sopimusosapuoli on sitoutunut kannustamaan ja tukemaan tätä työtä sekä vakiinnuttamaan tehokkaan yhteistyön järjestöjen kanssa. Selitysasiakirjassa muistutetaan, että monissa valtioissa kansalaisjärjestöt tai muut kansalaisyhteiskunnan toimijat toteuttavat naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan uhrien palveluita. Selitysasiakirjan mukaan artiklan tarkoitus on tunnustaa ko. toimijoiden tärkeä työ ja hyödyntää ko. toimijoiden osaamista osallistamalla ne partnereina monitoimijayhteistyöhön ja siten tukea mm. artiklaan 7 kirjattuja tavoitteita. (Kappaleet 68–69)

Artikla 10 koskee *yhteensovittamiselimien* (co-ordinating body) perustamista. Artikla velvoittaa sopimusosapuolta nimeämään tai asettamaan yhden tai useamman virallisen elimen vastaamaan sellaisten toimintaperiaatteiden ja toimien yhteensovittamisesta, täytäntöönpanosta, seurannasta ja arvioinnista, jotka on tarkoitettu kaikkien sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen ehkäisemiseksi ja torjumiseksi. Elimen/elinten tehtäviin kuuluu myös huolehtia sopimuksen artiklassa 11 tarkoitetusta tietojen kokoamisesta, tulosten tarkastelusta ja tuloksista tiedottamisesta. (Artikla 10.1) Osapuolten on varmistettava, että elimet saavat yleisluonteista tietoa sopimuksen VIII luvun (kansainvälinen yhteistyö) mukaisesti toteutetuista toimista ja että elimet pystyvät olemaan yhteistyössä muissa osapuolissa toimivien vastaavien elinten kanssa (artikla 10.2–3).

Selitysasiakirjassa todetaan ”virallisen elimen” voivan tarkoittaa mitä tahansa hallinnon toimijaa tai instituutiota (any entity or institution within government). Täyttääkseen täytäntöönpanoa, seuranta ja arviointia koskevia tehtäviä elimen pitäisi sijoittua niihin hallinnon rakenteisiin, joissa vastataan toimien toteuttamisesta. Esimerkiksi liittovaltion rakenne saattaa edellyttää useampia kuin yhtä elintä. Elimelle/elimille asetetut neljä tehtävää (yhteensovittaminen, täytäntöönpano, seuranta ja arviointi) tähtäävät sen varmistamiseen, että sopimusosapuolen sopimusvelvoitteita koskevat eri toimenpiteet ovat hyvin koordinoitu (yhteen sovitettu) ja johtavat kaikkien hallinnon toimijoiden ja sektoreiden yhteiseen työhön (lead to a concerted effort of all agencies and all sectors of government). Tavoitteena on myös varmistaa uusien linjausten (policies) ja toimenpiteiden tosiasiallinen täytäntöönpano. Elimelle/elimille

³¹ ”Appropriate resources” on käännetty suomenkielisessä sopimustekstissä ”riittäviksi resursseiksi”.

määritelty seurantatehtävä koskee sen seuraamista kuinka ja kuinka tehokkaasti väkivaltaa estävät ja vastaan taistelevat linjaukset (policies) ja toimenpiteet pannaan täytäntöön kansallisella ja/tai alueellisella ja paikallisella tasolla. Elimen/elinten arviointitehtävä sisältää tietyn linjauksen tai toimenpiteen tieteellisen arvioinnin (scientific evaluation) sen arvioimiseksi täyttääkö se uhrien tarpeet ja sille määritellyn tarkoituksen sekä ei-tarkoitettujen seurausten paljastamisen. Tällainen arviointi edellyttää sopimuksen artiklassa 11 viitattujen tilastotietojen käyttämistä. Tämän vuoksi artiklassa 10 mainituille elimille kuuluu myös tarvittavan tiedon (data) keräämisen koordinointi, tiedon analysointi ja tuloksista tiedottaminen. Selitysasiakirja viittaa joissain valtioissa perustettuihin naisiin kohdistuvaa väkivaltaa seuraaviin ja siitä erilaista tilastotietoa kerääviin toimijoihin (observatories). Sopimusosapuolten päätösvaltaan on jätetty kuinka tiedon koordinointi ja analysointi sekä siitä tiedottaminen varmistetaan käytännössä. (Selitysasiakirja, kappaleet 70–71)

Artikla 11 sisältää määräyksiä *tietojen kokoamisesta ja tutkimuksesta*. Artiklan nojalla sopimusosapuoli on sitoutunut kokoamaan säännöllisin väliajoin asiaankuuluvia eriteltyjä tilastotietoja kaikkien sopimuksen soveltamisalaan kuuluvan väkivallan muotojen esiintymisestä. Lisäksi osapuoli on sitoutunut tukemaan kaikkia sopimuksen soveltamisalaan kuuluvia väkivallan muotoja koskevaa tutkimusta tiedon saamiseksi väkivallan perussyistä ja seurauksista, esiintyvyydestä, tapausten tuomitsemisprosentista ja sopimuksen täytäntöön panemiseksi toteutettujen toimien tehokkuudesta. (Artikla 11.1.a–b) Tämän lisäksi osapuolet pyrkivät tekemään säännöllisin väliajoin väestöpohjaisia tutkimuksia arvioidakseen kaikkien sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallan muotojen laajuutta ja kehityssuuntia (artikla 11.2). Artikla velvoittaa sopimusosapuolta antamaan artiklan mukaisesti kootut tiedot sopimuksella perustetun asiantuntijaryhmän (GREVIO) käyttöön sekä varmistamaan koottujen tietojen saatavilla olo yleisölle (artikla 11.3–4).

Selitysasiakirjassa alleviivataan systemaattisesti kerätyn ja riittävän tilastotiedon olevan olennainen elementti tehokkaille politiikkalinjauksille (policy-making) sopimuksen kattamaan väkivaltaan puuttumiseksi. Kattavaa ja vertailukelpoista tilastotietoa tukee väkivaltaa koskeva tutkimustieto. Selitysasiakirjan mukaan väkivallan uhreista ja tekijöistä kerätyn tilastotiedon tulisi minimissään sisältää tietoa henkilöiden sukupuolesta ja iästä, väkivallan tyypistä (type of violence), uhrin ja tekijän välisestä suhteesta ja maantieteellisestä sijainnista (geographical location). Selitysasiakirjassa kommentoidaan myös tutkimustietoa koskevaa artiklakohtaa. (Selitysasiakirja, kappaleet 74–82)

III luku (artiklat 12–17): Ehkäiseminen

Sopimuksen III luku pureutuu sopimuksen keskeisiin tavoitteisiin ja koskee väkivallan ehkäisemistä (prevention). Väkivallan ehkäisemistä koskevan luvun sijoittaminen sopimuksen alkuun korostaa ennakoivan puuttumisen tärkeyttä. Luku sisältää määräyksiä, jotka koskevat väkivallan ehkäisyä laajassa mielessä, ja sopimustekstissä alleviivataan erilaisten toimenpiteiden – sekä lainsäädännön että muiden toimien – merkitystä väkivallan ehkäisemisessä. Selitysasiakirjassa todetaan sopimuksen tähtäävän keskeisesti väkivallan estämiseen ennakolta, ja että naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan estäminen edellyttää ihmisten asenteiden muuttamista, sukupuolisteoretypioihin puuttumista ja tietoisuuden lisäämistä. Paikallisten ja alueellisten viranomaisten todetaan voivan olla keskeisiä toimijoita tällaisten toimenpiteiden soveltamisessa vallitseviin olosuhteisiin. (Kappaleet 83 ja 110)

On syytä huomata, että sopimuksen muissakin luvuissa on tärkeitä väkivallan ennalta ehkäisemiseen liittyviä velvoitteita. Sopimuksessa käsitellyt aineellisoikeudellisen lainsäädännön siviili- ja rikosoikeudelliset velvoitteet ovat merkityksellisiä myös väkivallan ehkäisemisessä. Tieto väkivallantekoihin liittyvistä oikeudellisista seuraamuksista (ml. vahingonkorvaus ja/tai rangaistukset) toimii osaltaan tekoja ennaltaehkäisevästi. Esimerkiksi rikosoikeuteen liittyy käsitys rikoslain yleis- ja erityisestä vaikutuksesta: tiedolla tietynlaisten tekojen kriminalisoinnista katsotaan olevan ennaltaehkäisevää vaikutusta ko. tekojen tekemiseen.

III luvun **artikla 12** sisältää useita sopimusosapuolen yleisiä velvoitteita. Artikla 12.1 velvoittaa sopimusosapuolta toteuttamaan toimia, joilla edistetään naisten ja miesten sosiaalisten ja kulttuuristen käyttäytymismallien muuttamista tarkoituksena poistaa ennakkoluuloja, tapoja, perinteitä ja kaikkia muita käytäntöjä, jotka perustuvat ajatukseen naisten alhaisemmasta asemasta tai kaavamaisiin käsityksiin naisten ja miesten rooleista. Sopimus ei määritelle tarkemmin konkreettisia toimia, vaan ne ovat sopimusosapuolen määriteltävissä (ks. myös selitysasiakirja, kappale 85). Artikla 12.2 velvoittaa sopimusosapuolta ryhtymään lainsäädäntö- ja muihin toimiin estääkseen sekä luonnollisia henkilöitä että oikeushenkilöitä harjoittamasta sopimuksen soveltamisalaan kuuluvaa väkivaltaa.

Artikla 12.3 velvoittaa kiinnittämään erityistä huomiota haavoittuvassa asemassa oleviin henkilöihin ja muistuttaa, että toimissa on asetettava etusijalle kaikkien uhrien ihmisoikeudet. Selitysasiakirjassa nostetaan esimerkinomaisesti esiin haavoittuvassa asemassa olevina henkilöinä mm. raskaana olevat naiset ja pienten lasten äidit, vammaiset henkilöt, maaseudulla tai syrjäseudulla asuvat, aineiden väärinkäyttäjät, prostituoidut, kansalliseen tai etniseen vähemmistöön kuuluvat, maahanmuuttajat (ml. paperittomat ja pakolaiset), seksuaalivähemmistöihin kuuluvat, hiv-positiiviset, kodittomat, lapset ja ikäihmiset (kappale 87).

Artikla 12.4 edellyttää sopimusosapuolen kannustavan kaikkia yhteiskunnan jäseniä, erityisesti miehiä ja poikia, osallistumaan aktiivisesti sopimuksen soveltamisalaan kuuluvan väkivallan estämiseen. Selitysasiakirjassa todetaan, että artiklakohta sisältää ajatuksen siitä, että kaikki yhteiskunnan jäsenet voivat vaikuttaa väkivallan estämiseen. Koska sopimuksen kattaman väkivallan tekijöistä suurin osa miehiä ja poikia, sopimuksen neuvottelijoiden todetaan halunneen korostaa heidän erityistä roolia väkivallan estämisessä. Samalla haluttiin muistuttaa, että suurin osa miehistä ja pojista ei syöllisty väkivaltaan, ja että näillä miehillä ja pojilla on tärkeä rooli esimerkiksi merkkinä, muutosagentteina ja naisten ja miesten tasa-arvon ja keskinäisen kunnioituksen edistäjinä. (Kappale 88)

Artikla 12.5 velvoittaa sopimusosapuolta varmistamaan, ettei kulttuurin, tavan, uskonnon, perinteen eikä ns. ”kunnian” katsota oikeuttavan mitään sopimuksen soveltamisalaan kuuluvia väkivallantekoja. Selitysasiakirjan mukaan osapuolen olisi mm. varmistettava, ettei kansallinen lainsäädäntö sisällä aukkoja tältä osin, eikä virallisissa lausumissa, raporteissa yms. hyväksytä väkivaltaa mainituilla perusteilla (kappale 89). Artikla 12.6 velvoittaa sopimusosapuolta vahvistamaan naisten vaikutusvaltaa (empowerment). Selitysasiakirjan mukaan tämä velvoite liittyy sukupuolten tasa-arvon ja naisten toimijuuden vahvistumisen naisten kohtaaman väkivallan vähenemiseen (kappale 90).

Artikla 13 koskee *valistusta* velvoittaen sopimusosapuolta edistämään tai toteuttamaan säännöllisesti ja kaikilla tasoilla valistuskampanjoita tai ohjelmia yleisen tietoisuuden lisäämiseksi sopimuksen soveltamisalaan kuuluvan väkivallan eri ilmenemismuodoista, niiden vaikutuksista lapsiin ja tarpeesta ehkäistä tällaista väkivaltaa. Tärkeänä tavoitteena on lisätä asioiden yleistä ymmärtämistä. Valistustyötä tulisi

tehdä myös yhteistyössä ihmisoikeusinstituutioiden ja tasa-arvoelinten, kansalaisyh-teiskunnan ja kansalaisjärjestöjen (erityisesti naisjärjestöjen) kanssa. Artiklan toinen kappale velvoittaa osapuolta varmistamaan, että yleisölle tiedotetaan laajalti toimista, joita on käytettävissä sopimuksen soveltamisalaan kuuluvien väkivallantekojen ehkäi-semiseksi. Selitysassiakirjan mukaan velvoite sisältää konkreettisen tiedon jakamisen hallituksen ja hallituksesta riippumattomien toimijoiden toimista esimerkiksi palve-luista kertovien infoesitteiden tai postereiden tai sähköisen infomateriaalin avulla (kappale 93).

Artikla 14 koskee *koulutusta* ja velvoittaa sopimusosapuolta toteuttamaan tarvitta-essa asianmukaiset toimet, joilla virallisiin opetussuunnitelmiin kaikilla koulutus-tasoilla sisällytetään opetusmateriaalia, joka käsittelee esimerkiksi naisten ja miesten tasa-arvoa, sukupuolirooleja, keskinäistä kunnioitusta, väkivallatonta ristiriitojen rat-kaisemista henkilösuhteissa, sukupuoleen perustuvaa naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja oikeutta henkilökohtaiseen koskemattomuuteen koskevia kysymyksiä. Sopimusar-tikla korostaa opetusmateriaalin merkitystä. Artiklan toinen kappale koskee em. peri-aatteiden edistämistä myös epävirallisissa koulutusjärjestelmissä sekä urheilu-, kult-tuuri- ja harrastustoiminnassa ja joukkoviestimissä (media). Selitysassiakirjassa muis-tutetaan, että asenteet, käsitykset ja käyttäytymismallit muotoutuvat jo varhaisessa elämänvaiheessa, minkä vuoksi sukupuolten tasa-arvon, keskinäisen kunnioituksen ja väkivallattomuuden edistämisen tulisi alkaa jo varhain. Tällaisten arvojen opettami-nen lapsille on ensisijaisesti vanhempien vastuulla, mutta koululaitoksella on myös merkittävä rooli arvojen edistämisessä. (Kappale 94)

Artikla 15 koskee *ammattihenkilöstön koulutusta*. Artikla velvoittaa osapuolta jär-jestämään tai tehostamaan asianmukaista koulutusta, jota annetaan sopimuksen sovel-tamisalaan kuuluvien väkivallantekojen uhrien ja tekijöiden parissa toimiville ammat-tihenkilöille. Selitysassiakirjassa todetaan ammattihenkilöiden koulutuksen ja herkis-tämisen sopimuksen kattaman väkivallan syyille, ilmenemismuodoille ja seurauksille olevan tehokas keino estää väkivaltaa. Koulutus sekä mahdollistaa naisiin kohdistu-vaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa koskevan tietoisuuden vahvistumisen että vaikuttaa viranomaisten suhtautumiseen uhreihin. Koulutus myös parantaa merkittävästi uhreil-le tarjottavan tuen laatua. Ammattihenkilöiden koulutus antaa ko. henkilöille asian-mukaiset välineet tunnistaa ja käsitellä väkivaltatapauksia varhaisessa vaiheessa ja ryhtyä ehkäiseviin toimiin. Sopimus jättää ammattihenkilöstön koulutuksen konkreet-tisen järjestämisen sopimusosapuolen päätettäväksi, mutta selitysassiakirjassa koroste-taan, että koulutuksen tulisi olla jatkuvaa ja siinä tulisi varmistaa opittujen taitojen käyttö. Koulutusta tulisi tukea ja vahvistaa selkeillä ohjeistuksilla (protocols and gui-delines), jotka määrittelevät henkilökunnalle työssä noudatettavat standardit. Selitys-asiakirja mainitsee tärkeinä ammattihenkilöinä mm. oikeuslaitoksessa, asianajotyössä (legal practice), lainsäädännön täytäntöönpanossa (law enforcement) sekä terveys-, sosiaali- ja opetustyössä työskentelevät ihmiset. (Kappaleet 98–100)

Artikla 15.2 koskee eri toimijoiden yhteen sovitettua yhteistyötä ja koulutusta, jolla mahdollistetaan toimijoiden käsittelevän väkivaltatapauksia kokonaisvaltaisesti ja asianmukaisesti. Selitysassiakirjassa huomautetaan sopimusmääräyksen liittyvän so-pimuksen laajempaan tavoitteeseen rakentaa kokonaisvaltainen lähestymistapa sopi-muksen kattaman väkivallan estämiseksi ja torjumiseksi. Siten artikla täydentää so-pimuksen artikkelissa 7 määriteltyä velvoitetta laaja-alaisiin ja yhteen sovitettaviin toi-miin alleviivaten ammattihenkilöstön koulutuksen merkitystä eri toimijoiden yhteis-työn (multi-agency co-operation) toteuttamiseksi. (Kappale 101) (Ammatti-henkilöstön koulutuksen tärkeyttä alleviivataan myös mm. artikkelissa 20 (yleiset tuki-palvelut).)

Artikla 16 sisältää määräyksiä *ennalta ehkäisevistä puuttumis- ja hoito-ohjelmista*, joiden tavoitteena on auttaa väkivallantekijöitä muuttamaan asenteitaan ja käyttäytymistään. Artikla 16.1 velvoittaa sopimusosapuolta toteuttamaan tarvittavat lainsäädäntö- tai muut toimet, joilla otetaan käyttöön tai tuetaan ohjelmia, joiden tarkoituksena on opettaa perheväkivallan tekijöille väkivallatonta käyttäytymistä henkilösuhteissa väkivallan uusiutumisen estämiseksi ja väkivaltaisen käyttäytymismallin muuttamiseksi. Selityssasiakirjassa luetellaan joukko ydinelementtejä, jotka ohjelmissa tulisi ottaa huomioon (ks. kappale 104). Artikla 16.2 koskee väkivallantekijöille, erityisesti seksuaalirikollisille, suunnattujen hoito-ohjelmien toteuttamista. Selityssasiakirjan mukaan toimien tavoitteena tulisi olla väkivaltakäyttäytymisen toistumisen estäminen ja väkivallantekijöiden onnistunut integroiminen yhteisöön (kappale 105). Artikla 16.3 alleviivaa, että artiklan viittaamia toimia toteutettaessa uhrien turvallisuus ja tukeminen ja ihmisoikeudet asetetaan etusijalle. Toimet tulisi myös panna käytäntöön sovittaen ne tiiviisti yhteen uhreille tarjottavien erityistukipalvelujen kanssa. (Uhreille tarjottavia tukipalveluita käsitellään sopimuksen IV luvussa.)

Artikla 17 velvoittaa sopimusosapuolta *kannustamaan yksityistä sektoria, tieto- ja viestintätekniikan alaa ja joukkoviestimiä osallistumaan väkivallan vastaiseen työhön*. Selityssasiakirjassa huomautetaan, että artikla sisältää kaksi ulottuvuutta: ensiksikin sopimusosapuolen velvoitteen kannustaa yksityistä sektoria ja joukkoviestimiä osaltaan osallistumaan väkivallan vastaisiin toimiin. Toiseksi määräys sisältää sopimusosapuolen velvoitteen kannustaa ko. toimijoita määrittelemään alakohtaisia toimintaohjeita ja standardeja, jotka tähtäävät naisten arvon kunnioittamiseen ja siten naisiin kohdistuvan väkivallan estämiseen. Selityssasiakirjan mukaan nämä voivat olla mm. seksuaalista häirintää koskevia ohjeita työpaikalla. Tieto- ja viestintätekniikan alan toimijoita ja joukkoviestimiä tulisi kannustaa luomaan itsesääntelyä, jolla estetään haitallista sukupuolistereotypisointia ja naisia alentavien kuvien tai väkivaltaa ja seksiä yhdistävän kuvaston jakaminen. Selityssasiakirjassa viitataan EN:n ministerineuvoston ja parlamentaarisen yleiskokouksen ko. kysymyksiä kokeviin suosituksiin ja päätöslauselmiin sekä niille artiklalla annettavaan uuteen painoarvoon. (Kappaleet 106–109) Artiklan 17.2 perusteella sopimusosapuoli on velvoittautunut kehittämään ja edistämään yhteistyössä yksityisten sektorin toimijoiden kanssa lasten, vanhempien ja opettajien valmiuksia käsitellä halventavaa ja haitallista seksuaalista tai väkivaltaista sisältöä sisältävää tieto- ja viestintäympäristöä.

IV luku (artiklat 18–28) koskee suojelua ja tukea. Luku sisältää määräyksiä väkivallan uhrien suojaamiseksi uusilta väkivallan teoilta ja uhreille tarjottavasta tuesta ja avusta väkivallan moninaisten seurausten käsittelemiseksi ja elämän uudelleen rakentamiseksi. Osio sisältää lukuisia sopimusosapuolen velvoitteita järjestää sekä yleisiä että erityisiä tukipalveluita väkivallan uhreille.

Artikla 18 koskee sopimusosapuolen *yleisiä velvoitteita suojelun ja tukitoimien alueella*. Artikla 18.1 velvoittaa sopimusosapuolta suojelemaan lainsäädäntö- tai muin toimin kaikkia väkivallan uhreja uusilta väkivallanteoilta. Artikla 18.2 korostaa tehokkaan viranomaisyhteistyön ja kokonaisvaltaisen lähestymistavan tärkeyttä sopimuksen kattaman väkivallan muotojen uhrien ja todistajien suojelemiseksi ja tukemiseksi. Sopimuskohdassa korostetaan myös kansalaisjärjestöjen sekä muiden järjestöjen ja yhteisöjen mukaan ottamista yhteistyöhön. Artikla 18.3 edellyttää, että IV luvussa edellytetyt suojele- ja tukitoimet täyttävät ko. sopimuskohdassa luetellut edelly-

tykset, ml. perustuvat väkivallan sukupuolittuneisuuden ymmärtämiseen sekä keskityvät uhrien ihmisoikeuksiin ja turvallisuuteen. Sopimuskohdassa viitataan toimien perustumiseen yhtenäiseen lähestymistapaan (integrated approach). Selitysasiakirjan mukaan tämä sisältää ihmisoikeusperustaisen lähestymistavan ja integroi sopimuksen sisältämän kolmen p:n (prevention, protection & prosecution) lähtökohdan. (Kappale 116; ks. myös kappaleet 115–120) Artikla 18.4 alleviivaa sitä, että palvelut eivät saa riippua uhrin halukkuudesta saattaa väkivallantekijä syytteeseen tai todistaa häntä vastaan. Artikla 18.5 koskee uhrien auttamista tilanteissa, joissa väkivallalla on kansainvälisiä ulottuvuuksia.

Artiklat 19–22 sisältävät määräyksiä tiedottamisesta ja uhrien yleisistä ja erityisistä tukipalveluista. Artikla 19 koskee *tiedottamista* ja uhrien mahdollisuutta saada asianmukaista ja oikea-aikaista tietoa saatavilla olevista tukipalveluista ja oikeudellisista toimista. Artikla 20 koskee *yleisiä tukipalveluita*, jotka on tarkoitettu sekä yleiseksi tueksi uhreille että palvelemaan ihmisiä laajemmin (ks. myös selitysasiakirja, kappale 125). Artiklassa 20.2 korostetaan riittävien voimavarojen olemassa oloa ja ammattihenkilöstön kouluttamista auttamaan uhreja. Artikla 21 koskee uhrien avustamista yksilö- tai ryhmävalitusten tekemisessä. Artikla 22 sisältää sopimusosapuolen velvoitteen tarjota väkivallan uhreille suunnattuja *erityistukipalveluita*, ja se täydentää artiklassa 20 määriteltyjä yleisiä tukipalveluita. Artikla 22.2 velvoittaa osapuolta järjestämään kaikille väkivallan *naisuhreille* ja heidän lapsilleen naisille tarkoitettuja erityistukipalveluja. Selitysasiakirjassa korostetaan palvelujen hyvää saatavuutta ja resursointia ja annetaan esimerkkejä palveluiden kautta uhreille annettavasta tuesta. (Kappaleet 131–132)

Artikla 23 koskee turvakoteja ja edellyttää sopimusosapuolta perustamaan riittävässä määrin helposti saavutettavia turvakoteja. Artikla 24 edellyttää valtakunnallisen, maksuttoman ja ympärivuorokautisen auttavan puhelinjärjestelmän perustamista ja ylläpitämistä tukemaan sopimusosapuolen velvoitetta tarjota suojelua ja tukea väkivallan uhreille. Artikla 25 koskee erityisten tukikeskusten perustamista seksuaalisen väkivallan uhreille. Artikloissa 26–28 käsitellään lapsitodistajien suojelua ja tukea, väkivallan todistajien tai muiden väkivaltaa epäilevien ilmoituksia väkivallasta ja ammattihenkilöstön ilmoituksia ja mm. sen varmistamista, että salassapitosäännökset eivät estä ilmoituksia vakavista väkivallanteoista.

V luku (artiklat 29–48) koskee aineellista oikeutta. Luvussa määritellään kansalliselle sääntelylle tietyntylaisia minimiehtoja, jotka koskevat monia siviili- ja rikosoikeuteen liittyviä kansallisia määräyksiä. Luvussa käsitellään siviilioikeudenkäyntejä ja oikeussuojakeinoja (artikla 29) sekä väkivallanteoista maksettavia korvauksia (artikla 30). Artikla 31 koskee huoltajuutta, tapaamisoikeuksia ja turvallisuutta ja edellyttää sopimusosapuolen huolehtivan lainsäädäntö- tai muilla toimilla siitä, että lasten huoltajuus- ja tapaamisoikeuksista päätettäessä otetaan huomioon sopimuksen soveltamisalaan kuuluva väkivalta. Osapuolen on myös varmistettava, ettei tapaamis- ja huoltajuusoikeuksien käyttäminen vaaranna uhrin tai lasten oikeuksia ja turvallisuutta. Artikla 32 sisältää määräyksiä pakkoavioliittojen siviilioikeudellisista seurauksista. Artikloissa 33–39 käsitellään tekoja, jotka sopimusosapuolen tulee määritellä rangaistaviksi. Nimenomaisesti mainittuja, rangaistaviksi säädettyjä tekoja ovat henkinen väkivalta, vainoaminen, ruumiillinen väkivalta, seksuaalinen väkivalta (ml. raiskaus), pakkoavioliitto, naisen sukuelinten silpominen, pakotettu raskauden keskeyttäminen ja pakkosterilointi.

Seksuaalista väkivaltaa (ml. raiskausta) koskeva artikla 36 velvoittaa sopimusosapuolta varmistamaan, että artikkelissa mainitut seksuaaliset teot, ml. seksuaalinen tunkeutuminen toisen ruumiiseen, ilman henkilön suostumusta on rangaistavaa. Artikla 40 käsittelee seksuaalista häirintää ja edellyttää lainsäädäntö- tai muihin toimiin ryhtymistä sen varmistamiseksi, että kaikista ei-toivotun sanallisen, sanattoman tai ruumiillisen seksuaalisen käyttäytymisen muodoista, joiden tarkoituksena tai vaikutuksena on henkilön ihmisarvon loukkaaminen, voidaan määrätä rikosoikeudellinen tai muu oikeudellinen seuraamus. Artikla 41 koskee avunantoa, osallisuutta ja yritystä rangaistaviksi säädettyihin tekoihin. Luvun artikkelit 42–44 sisältävät määräyksiä tuomittavien tekojen perusteista, rikossäännösten soveltamisesta ja lainkäyttövallasta. Tuomittavien tekojen perusteita koskeva artikla 42 velvoittaa sopimusosapuolta huolehtimaan siitä, että väkivaltaa ei oikeuteta kulttuurin, tavan, uskonnon, perinteen tai ns. ”kunnian” perusteella.

Artikla 45 koskee seuraamuksia ja toimia velvoittaen sopimusosapuolta määräämään sopimuksessa rangaistaviksi määritellyistä teoista ”tehokkaat, oikeasuhteiset ja varoittavat” seuraamukset niiden vakavuuden mukaan. Artikla 46 sisältää määräyksiä raskauttavista seikoista velvoittaen sopimusosapuolta varmistamaan, että artikkelissa mainitut seikat voidaan ottaa huomioon raskauttavina seikkoina määrättäessä rangaistusta sopimuksen mukaisesti rangaistaviksi säädettyistä teoista. Raskauttavina seikkoina tulisi ottaa huomioon mm. rikoksen kohdistaminen puolisoon tai kumppaniin, rikoksen kohdistaminen henkilöön, jonka erityiset seikat ovat tehneet haavoittuvaksi, tai rikoksen kohdistaminen lapseen tai rikoksen tekeminen lapsen läsnä ollessa.

Artikla 47 koskee toisen osapuolen antamia tuomioita ja artikla 48 pakollisten vaihtoehtoisten rankaisumenettelyjen tai tuomitsemismenettelyjen kieltoa. Vm. kattaa mm. pakolliset välitys- ja sovittelumenettelyt.

VI luku (artikkelit 49–58) sisältää määräyksiä tutkinnasta, syytetoimista, prosessi-oikeudesta ja suojelutoimista. Artiklan 49 yleisissä velvoitteissa korostetaan uhrin oikeuksien, ihmisoikeuksien ja sukupuoleen perustuvan väkivallan käsityksen huomioon ottamista. Artikla 50 sisältää velvoitteita sopimusosapuolen välittömistä toimista, väkivallan ehkäisemisestä ja uhrien (erityisesti naisten) suojelemisesta. Artikla 51 edellyttää viranomaisten tekävän väkivaltaa koskevia riskinarviointoja ja riskienhallintaa. Artikloissa 52–53 käsitellään lähestymiskieltoja ja suojelumääräyksiä. Artikla 54 sisältää seksuaalista väkivaltaa koskevia oikeudenkäyntejä koskevan tärkeän määräyksen, kun se velvoittaa sopimusosapuolta varmistamaan, että oikeudenkäynnissä uhrin seksuaalista historiaa ja käyttäytymistä koskeva todistelu sallitaan vain jos se on asiaan kuuluvaa ja tarpeellista. VI luvun loppuartikkelit koskevat asianosaisen vireille panemia ja viran puolesta vireille pantavina oikeudenkäyntejä (artikla 55), uhrien suojelutoimia (artikla 56), oikeusapua (artikla 57) ja vanhentumista (artikla 58).

VII luku (artikkelit 59–61) sisältää maahanmuuttoa ja turvapaikanhakua koskevia määräyksiä. Artikla 59 koskee kotipaikka-asemaa ja edellyttää, että sopimusosapuoli varmistaa, että uhreille, joiden kotipaikka-asema riippuu kansallisessa laissa tunnustetun puolison tai kumppanin kotipaikka-asemasta, myönnetään hakemuksesta avioliiton tai suhteen purkaututtua ja uhrien olosuhteiden ollessa erityisen vaikeat itsenäisen oleskelulupa riippumatta avioliiton tai suhteen kestosta. Artikla 60 koskee sukupuoleen perustuvaa turvapaikkahakemusta ja artikla 61 palautuskieltoa.

Sopimuksen loppuosan luvut (VIII–XII luvut (artikkelit 62–81)) koskevat kansainvälistä yhteistyötä, seurantajärjestelmää, Istanbulin sopimuksen suhdetta muihin kansainvälisiin asiakirjoihin, yleissopimuksen muuttamista ja yleisiä loppumääräyksiä.

4 SUOMEN TILANNE ISTANBULIN SOPIMUKSEN VALOSSA

Suomen tilannetta Istanbulin sopimuksen valossa on käsitelty sopimuksen voimaansaattamista Suomessa koskeneissa prosesseissa ja niissä tuotetuissa asiakirjoissa. Tilannekartoitusta on tehty sopimuksen voimaansaattamisen valmistelua varten nimetyn ja ulkoasiainministeriön johdolla toimineen työryhmän mietinnössä ja sen pohjalta tehdyssä, eduskunnalle syyskuussa 2014 annetussa hallituksen esityksessä.

4.1 TILANNEARVIOINTI ISTANBULIN SOPIMUKSEN VOIMAANSAATTAMISTA VALMISTELLEISSA ASIAKIRJOISSA

Ulkoasiainministeriön asettaman työryhmän mietintö: Istanbulin sopimuksen voimaansaattamisen edellytyksiä Suomessa käsiteltiin ulkoasiainministeriön (UM) lokakuussa 2011 asettamassa työryhmässä³², joka jätti mietintönsä maaliskuussa 2013. Työryhmän mietintö laadittiin hallituksen esityksen muotoon.

Työryhmän mietintöön on koottu paljon tietoa Istanbulin sopimuksen soveltamisalalta. Mietinnössä taustoitetaan naisiin kohdistuva väkivalta -kysymyksen tulevista osaksi kansainvälisten ihmisoikeuksien normatiivista kenttää ja sopimustulkintaa. Mietinnössä todetaan, että naisiin kohdistuva väkivalta on ”merkittävä ongelma” Suomessa. Siinä myös noteerataan Suomen toistuvasti saamat huomautukset kansainvälisiltä ihmisoikeuksien valvontaelimiltä valtion riittämättömistä toiminna naisiin kohdistuvaan väkivaltaan puuttumiseksi. Mietinnössä viitataan mm. CEDAW-komitean, TSS-komitean, YK:n kidutuksen vastaisen komitean, EN:n ihmisoikeusvaltuutetun ja YK:n ihmisoikeusneuvoston asiaa koskeviin huomioihin (mietintö, s. 10–18).

Suomen tilanteen osalta työryhmän mietintö sisältää kuvauksen vallitsevasta tilanteesta ja listauksen erilaisista jo tehdyistä toimenpiteistä. Sopimuksen voimaansaattamisvalmistelun näkökulmasta mietinnössä ei kuitenkaan ole tehty perusteellista analyysia Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanon edellyttämistä kansallisista muutostarpeista sekä siitä, miten Suomessa jo olemassa oleva kansallinen lainsäädäntö ja sen tulkinta sekä erilaiset ei-oikeudelliset kansalliset linjaukset (ohjelmat yms.) sekä käytännön toimet toteuttavat Istanbulin sopimuksen sisällöllisiä vaatimuksia. Mietinnössä ei käsitellä Istanbulin sopimuksen korostamia väkivallan ehkäisemisen kysymyksiä ja resurssikysymyksiä³³. Siinä ei myöskään avata Istanbulin sopimukseen punaisena

³² Työryhmätyötä koordinoitiin UM:n oikeuspalvelut-yksiköstä. Työryhmään oli kutsuttu viranomaistahojen ja järjestöjen edustajia, joita oli seuraavilta tahoilta: ulkoasiainministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, oikeusministeriö, opetus- ja kulttuuriministeriö, sisäasiainministeriö, terveyden ja hyvinvoinnin laitos, valtakunnansyyttäjänvirasto, tasa-arvovaltuutetun toimisto, vähemmistövaltuutetun toimisto, poliisihallitus, Suomen kuntaliitto, tasa-arvoasiain neuvottelukunta, Naisjärjestöt yhteistyössä – Kvinnoorganisationer i Samarbete NYTKIS, Naisjärjestöjen Keskusliitto, Vammaisten ihmisoikeuskeskus VIKE, Amnesty International Suomen osasto, Monika-Naiset liitto ja Ensi- ja turvakotien liitto. Työryhmän pysyviksi asiantuntijoiksi oli kutsuttu professori Johanna Niemi ja käsillä olevan tekstin kirjoittaja OTT Merja Pentikäinen. Ks. työryhmän mietinnön saateteksti.

³³ Myönteistä toki on, että mietinnössä todetaan naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyn tuovan huomattavia säästöjä yhteiskunnalle. Mietinnössä viitataan jo vähän vanhaan, vuodelta

lankana kuuluvia laajempia kysymyksiä – naisiin kohdistuvan väkivallan, tasa-arvon ja syrjimättömyyden sekä naisten toimijuuden (vaikutusvallan) välisiä keskinäisyyhteitä – eikä asemoida naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin – yleisempään suomalaiseen väkivaltakulttuuriin ja väkivallan linkkeihin mm. päihteisiin.

Mietintö on tulkittavissa niin, että Suomen liittyminen Istanbulin sopimukseen edellyttää vain vähäisiä muutoksia. Ainoa lainsäädäntömuutos, jota mietinnössä ehdotetaan tarvittavan Istanbulin sopimuksen voimaansaattamiseksi Suomessa, koskee rikoslain 1 luvun 11§:n sisältämän kaksoisrangaistavuuden vaatimuksen tarkentamista. Kansainväliset valvontaelimet ovat kuitenkin toistuvasti kiinnittäneet huomiota Suomen puutteellisiin kansallisiin toimenpiteisiin, ml. riittämättömään lainsäädäntöön.

Monet työryhmään osallistuneet tahot jättivät mietintöön sen julkaisuvaiheessa eräviä mielipiteitä tai muita huomioita.³⁴ Niissä korostuvat erityisesti mietinnön riittämättömät huomiot resursseista ja väkivallan vastaisen työn kansallisen koordinaation järjestämisestä. Lisäksi kommentoissa nousevat esiin mietinnön riittämätön huomio väkivallan ehkäisyyn, väkivallan uhrien palveluiden puutteet (ml. turvakotiverkoston riittämättömyys), ongelmat Suomen lainsäädännössä mm. pakkoavioliiton ja ulkomaalaisen oleskeluluvan osalta, puutteet rikoslain rikosnimikkeissä mm. raiskauksen, seksuaalisen ja sukupuolisen häirinnän sekä naisten ja tyttöjen sukuelinten silpomisen osalta ja sovittelun ongelmallisuus sopimuksen kattaman väkivallan tilanteissa. Huomioissa todetaan myös yleisemmin mietinnön sisältämän analyysin ohuus – ml. ihmisoikeuksien näkökulmasta –, riittämätön arvio Istanbulin sopimuksen edellyttämistä erilaisista (lainsäädännöllisistä ja muista) kansallisista täytäntöönpanotoimista ja työryhmän asettaman tavoitetasen alhaisuus.

Mietinnön lausuntokierroksella³⁵ toistuivat monet em. huomiot ja esiin nousivat erityisesti mm. riittävien resurssien turvaaminen, kansallisen koordinaation ja moniammatillisen yhteistyön tärkeys, väkivallan ennaltaehkäisy ja siihen liittyvä koulutus ja kasvatus, uhrien tukipalveluiden parantaminen, Istanbulin sopimuksen mainitsemien rikosten nimenomainen kriminalisointi Suomen rikoslaissa, uhrin suostumuksen puuttumisen edellytyksen kirjaaminen raiskausrikoksen tunnusmerkistöön ja sovittelun ongelmallisuus.

Kaiken kaikkiaan Istanbulin sopimuksen voimaansaattamisen edellytyksiä Suomessa arvioineen työryhmän mietintö ei tarjonnut riittävää tilannekartoitusta Istanbulin sopimuksen kansalliselle voimaansaattamiselle. Työryhmätyöskentelyä ei myöskään liitetty riittävästi mm. oikeusministeriössä samaan aikaan käynnissä olleisiin, Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan liittyviin lainsäädäntöhankkeisiin.

2002 olevaan tutkimukseen (Heiskanen & Piispa 2002), jonka mukaan naisiin kohdistuvasta väkivallasta johtuvat kustannukset suomalaiselle yhteiskunnalle ovat arviolta 91 miljoonaa euroa vuodessa (s. 22). Arvio antaa osviittaa naisiin kohdistuvan väkivallan 'hintalapusta' yhteiskunnalle.

³⁴ Mietintöön liittyy vähemmistövaltuutetun ja Monika-Naiset liiton eräivät mielipiteet sekä Amnesty International Suomen osaston eräviä mielipiteitä, johon yhtyivät NYTKIS, Naisjärjestöjen Keskusliitto ja Ensi- ja turvakotien liitto. Lisäksi työryhmän pysyvänä asiantuntijana toiminut Merja Pentikäinen jätti mietintöön kriittisiä huomioita (UM ei käsitellyt asiantuntijajäsenen huomioita eräivänä mielipiteenä). Mietintöön liittyy myös STM:n täydentävä kanta, Suomen Kuntaliiton täydentävä lausunto ja tasa-arvoasiain neuvottelukunnan täydentävä lausunto. Ko. mielipiteet, huomiot ja lausunnot löytyvät mietinnön liitteestä.

³⁵ UM sai mietinnöstä yhteensä 51 lausuntoa. Lausuntoja kokonaisuudessaan ei ole julkistettu kootusti, mutta lausunnoista on olemassa UM:n laatima lausuntotiivistelmä (ulkoasiainministeriön muistio 26.9.2013).

Eduskunnalle annettu hallituksen esitys Istanbulin sopimuksen voimaansaattamiseksi Suomessa (HE 155/2014 vp): UM:n koordinoiman työryhmän mietintöä koskeneen lausuntokierroksen jälkeen UM viimeisteli Istanbulin sopimuksen kansallista voimaasaattamista koskevan hallituksen esityksen (HE) eduskunnalle. Eduskunnalle 18.9.2014 annettuun HE:een on lisätty mm. taustoittavaa tietoa (ks. esim. Suomen käytäntöä koskeva teksti, s. 7–9). Sopimuksen voimaansaattamisen edellytyksiin liittyvä selkein muutos on yhden lainsäädäntömuutosehdotuksen lisääminen eduskunnalle toimitettuun HE-versioon. Siinä ehdotetaan rikoslain 1 luvun 11 §:n muuttamisen lisäksi ulkomaalaislain 54§:n muuttamista, joka koskee oleskeluluvan myöntämistä ulkomaalaiselle väkivallan tai hyväksikäytön vuoksi mikäli luvan epäminen olisi olosuhteet huomioiden kohtuutonta.³⁶

Työryhmän raporttiin jätetyt kriittiset lausunnot eivät saa käytännössä näkyvyyttä eduskunnalle annetussa HE:ssä.³⁷ Eduskunnalle annetussa HE:ssä todetaan em. työryhmämietinnön tapaan naisiin kohdistuvan väkivallan olevan ”merkittävä ongelma”. Eduskunnalle annetussa HE:ssä naisiin kohdistuva väkivalta kytketään työryhmän mietintöä läheisemmin hallituksen tasa-arvopolitiikkaan, ml. hallituksen tasa-arvo-ohjelmaan (ks. esim. s. 7–8). HE:ssä myös todetaan useassa kohdassa, kuinka kansainväliset valvontaelimet (mm. EIT, CEDAW-komitea, YK:n ihmisoikeuskomitea, TSS-komitea, YK:n kidutuksen vastainen komitea ja YK:n ihmisoikeusneuvosto) ja muut toimijat (mm. Euroopan parlamentti) ovat korostaneet lainsäädännön tärkeyttä naisiin kohdistuvaan väkivaltaan puuttumiseksi. Monet valvontaelimet ovat myös huomauttaneet Suomea nimenomaisesti lainsäädännön puutteista niiden Suomelle antamissa huomioissaan. (Ks. s. 10–12 ja 14–15)

4.2 EDUSKUNNAN TYÖELÄMÄ- JA TASA-ARVO-VALIOKUNNAN MIETINTÖ JA EDUSKUNNAN PÄÄTÖKSET

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunta toimi mietintövaliokuntana Istanbulin sopimuksen eduskuntakäsittelyssä. Sopimuksesta annettu HE tuli valiokuntakäsittelyyn 1.10.2014, ja valiokuntakäsittely päättyi 17.2.2015.³⁸

Työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietinnössä naisiin kohdistuva väkivalta todetaan yhdeksi vakavimmasta sukupuoleen perustuvista ihmisoikeusloukkauksista. Valiokunta pitää Suomen sitoutumista sopimukseen tärkeänä ja nostaa mietinnössään esiin kysymyksiä, joihin valiokunnan mielestä tulee kiinnittää erityistä huomiota. Valiokunta korostaa sopimuksen velvoitteiden täysimääräisen toteutumisen edellyttävän kattavaa ja koordinoitua poikkihallinnollista panostusta, toimintojen yhteensovittamista ja vastuiden selkeää määrittelyä. Tämä edellyttää uusien toimintakäytänteiden ja osaamisen vahvistamista kaikilla osa-alueilla ja myös riittävien henkilö- ja toimintaresurssien ja pitkäjänteisen työn mahdollistavan rahoituksen varmistamista.

³⁶ HE:ssä ehdotetaan myös Istanbulin sopimuksen artiklan 78.2 perusteella tehtävän selityksen (varauman) antamista, jolla Suomi varaa oikeuden olla soveltamatta sopimuksen artiklan 55 kohtaa 1 rikoslain 21 luvun 7§:n mukaiseen lievään pahoinpitelyyn silloin kun rikos kohdistuu muuhun kuin rikoslain 21 luvun 16.1§:ssä tarkoitettuun henkilöön.

³⁷ Lausunnot kuitataan muutamalla yleisellä huomiolla. Ks. HE 155/2014 vp, s. 21.

³⁸ Istanbulin sopimuksen valiokuntakäsittelyn vaiheet ja aikataulu, ml. valiokunnassa kuullut asiantuntijat, ks.

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=Valiokuntakasittely&docid=he+15/2014> (vierailtu 29.12.2015).

mista. Valiokunta kiinnittää erityistä huomiota väkivallan uhrien auttamisjärjestelmään liittyviin turvakoteihin, auttavaan puhelimeen ja muihin tukipalveluihin. Valiokunta korostaa väkivallan tekijöiden tukemista väkivallattomuuteen, koulutuksen (erityisesti ammattihenkilöstön koulutuksen) ja valistuksen merkitystä sekä kansalaisjärjestöjen kytkemistä mukaan yhteistyöhön väkivallan vastaiseen työhön. Sovittelun osalta valiokunta katsoo Suomen nykyisen käytännön vastaavan Istanbulin sopimuksen velvoitteita, mutta edellyttää, että sopimuksen vaatimukset sovittelun tosiasiallisesta vapaaehtoisuudesta varmistetaan kaikissa olosuhteissa.

Mietinnössään valiokunta kannattaa HE:ssä esitettyjä kahta lainsäädäntömuutosta (muutos rikoslakiin ja ulkomaalaislakiin) valiokunnan mietinnössä esitetyin tarkennuksin.³⁹ Valiokunta toteaa, että Suomen lainsäädäntö täyttää jo monilta osin Istanbulin sopimuksen velvoitteet. Valiokunta myös noteeraa asiantuntijakuulemisissa esiin nousseen kritiikin siitä, että HE:ssä on omaksuttu vähimmäistason saavuttamiseen perustuva lähestymistapa sopimuksen velvoitteiden täytäntöönpanossa. Valiokunta toteaa, että esityksen on katsottu olevan ristiriidassa Suomen kansainvälisen naisten oikeuksia ja tasa-arvoa korostavan politiikan kanssa. Valiokunta yhtyy osin näihin huoliin ja edellyttää, että sopimuksen täytäntöönpanotoimien tehokkuutta ja tosiasiallista kattavuutta seurataan tarkasti ja tarvittaessa seurannan pohjalta tehtävän arvioinnin perusteella ryhdytään tarvittaviin lainsäädännöllisiin tai muihin toimiin.⁴⁰

Eduskunta hyväksyi Istanbulin sopimuksen, lain sopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta sekä ehdotetut lakimuutokset rikoslakiin ja ulkomaalaislakiin 25.2.2015 (EV307/2014 vp).⁴¹ Eduskunnan päätös sisältää lausumat, joissa eduskunta edellyttää turvakotiverkoston parantamista vastaamaan EN:n suosituksia ja riittävien määrärahojen varaamisen tähän tarkoitukseen, väkivallan uhrien erityistukipalvelujen kehittämistä sekä kansalaisjärjestöjen tekemän, sopimuksen alaa koskevan työn turvaamista riittävällä resursoinnilla.⁴² Sopimus tuli voimaan elokuussa 2015.

4.3 ESIIN NOSTETTUJA ONGELMIA

Seuraavaan on koottu esimerkinomaisesti ja hieman avattu joitain keskeisiä Istanbulin sopimuksen voimaansaattamisesta annetuissa lausunnoissa ja sopimusta koskevissa asiantuntijoiden analyyseissä esiin nostettuja ongelmia ja täytäntöönpanotarpeita Suomessa Istanbulin sopimuksen valossa⁴³.

Istanbulin sopimuksen voimaansaattamista valmistelleissa asiakirjoissa ei kiinnitetä huomiota *väkivallan ehkäisemiseen* sopimuksen edellyttämällä tavalla. Kansallisilla toimilla tulisi lähtökohtaisesti pyrkiä estämään väkivaltaa ennakolta. Valmistelu-

³⁹ Valiokunta myös puoltaa HE:ssä ehdotetun selityksen (varauman) antamista sopimuksen artiklan 55 osalta.

⁴⁰ Valiokunnan mietintö, ks.

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=tyvm+15/2014> (vierailtu 29.12.2015).

⁴¹ Eduskunta myös hyväksyi sopimukseen siihen ehdotetun selityksen (varauman).

⁴² Eduskunnan vastaus (EV307/2014 vp), ks.

<https://www.eduskunta.fi/FI/Vaski/sivut/trip.aspx?triptype=ValtiopaivaAsiakirjat&docid=ev+307/2014> (vierailtu 29.12.2015).

⁴³ Tekstin elementtejä on koottu Istanbulin sopimuksen voimaansaattamisprosessissa annetuista lausunnoista ja tämän tekstiosion kirjoittajan (Merja Pentikäinen) tekemistä sopimusta koskevista asiantuntija-analyyseistä. Kirjoittaja on analysoinut Istanbulin sopimusta erityisesti professori Kevät Nousiaisen kanssa tekemissään yhteiskirjoituksissa.

asiakirjoissa ei kiinnitetä riittävästi huomiota esimerkiksi koulutuksen (ml. viranomaisten koulutuksen), kasvatuksen ja lainsäädännön rooliin Istanbulin sopimuksen kattaman väkivallan ehkäisemisessä (ks. lainsäädännön osalta huomiot myös jäljempänä).

Myöskään Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanon *resurssivaikutuksille* ei ole annettu sopimuksen edellyttämää huomiota. Sopimus edellyttää yleisesti resurssien osoittamista sopimuksen täytäntöönpanoon sopimusartiklassa 8, minkä lisäksi muissakin sopimusartikloissa (esim. uhripalveluita koskevissa määräyksissä) viitataan nimenomaisesti resurssien tärkeyteen. Väkivaltaa estävää ja väkivaltaan puuttuvaa työtä sekä uhrien tukitoimia leimaa Suomessa mittava resurssivaje. Esimerkiksi puutteelliset uhripalvelut ovat toistuvasti nousseet esiin Suomen CEDAW-raportoinnin yhteydessä. Vuonna 2012 julkaistun kansainvälisen vertailevan tutkimuksen mukaan Suomessa naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseen kohdennettu kansallinen rahoitus oli 2000-luvun ensimmäisen vuosikymmenen lopulla olematonta ja poikkesi täysin eurooppalaisesta ja etenkin pohjoismaisesta tasosta⁴⁴. Suomessa on riittämätön määrä turvakotipaikkoja, turvakotiverkosto on alueellisesti epätasainen eivätkä palvelut vastaa esimerkiksi moniin erityisryhmiin kuuluvien naisten tarpeisiin.

Resurssikysymykset ovat erityisen haastavia kun jo pitkään julkisiin menoihin on kohdistunut merkittäviä leikkauspaineita. Niukkuutta jaettaessa kysymys yhteiskunnan resurssien priorisoinnista nousee keskeiseksi. Jos uusia resursseja ei ole käytettävissä – ja jos väkivaltaan puuttumista pidetään tärkeänä – tulee olemassa olevia resursseja ohjata väkivallan vastaiseen työhön. Ottaen huomioon Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan kuuluvasta väkivallasta yhteiskunnalle aiheutuvat merkittävät kustannukset, väkivallan ennaltaehkäisyyn satsaaminen olisi mitä järkevintä politiikkaa myös resurssien käytön näkökulmasta. Lisäksi on tärkeä huomata, että Istanbulin sopimuksen monien velvoitteiden täytäntöönpano ei edes edellytä uusia taloudellisia resurssipanostuksia. Esimerkiksi viranomaisia koulutetaan jatkuvasti, ja Istanbulin sopimuksen kattaman väkivallan vähentäminen voidaan sisällyttää viranomaisten koulutuksiin sisällöllisenä painopistealueena. Väkivallan vastustamista voidaan priorisoida jo tehtävässä viranomaistyössä. Niin ikään väkivallan vastustamisen integroiminen kouluopetukseen edellyttää ainoastaan sitä, että opetuksessa aletaan nostaa esiin tärkeitä väkivallan vastustamiseen liittyviä kysymyksiä.

Lainsäädäntö – sekä siviili- että rikoslainsäädäntö – mainitaan Istanbulin sopimuksessa tärkeänä välineenä puuttua sopimuksen kattamaan väkivaltaan. Sopimuksen voimaansaattamisprosessissa Suomessa ei kuitenkaan kiinnitetty riittävästi huomiota *lainsäädännön merkitykseen*. Voimaansaattamista käsitelleet asiakirjat lähtevät siitä, että sopimuksen vaatimukset voidaan pääosin täyttää rikoslain ja muun lainsäädännön nykyisten säännösten kautta. Rikosoikeuden osalta Suomessa noudatetaan yleisemminkin linjausta, jonka mukaan erityiskriminalisointeja tulee välttää, jos teko voidaan katsoa rangaistavaksi jo aikaisempien kriminalisointien kautta. Tällaista toimintatapaa on pidetty ongelmallisena rikosoikeuden keskeisiin periaatteisiin kuuluvan laillisuusperiaatteen näkökulmasta, joka edellyttää rikoksiksi katsottujen tekojen riittävää täs-

⁴⁴ Apulaisprofessori Celeste Montoya on vertaillut EN:n jäsenvaltioiden naisiin kohdistuvan väkivallan vastaiseen toimintaan kohdistamia resursseja vuosina 2007–2010. Viidentoista valtion – jotka kaikki ovat myös EU:n jäsenvaltioita – raportointien resurssipanostusten vertailussa Suomi sijoittui toiseksi viimeiseksi. Vuotta 2008 koskeva resurssintieto Ruotsin ja Suomen kesken on hämmäntävän suuri: kun Suomi käytti naisiin kohdistuvaan väkivaltaan puuttumiseksi 0,01 euroa per capita, Ruotsin panostus oli 32,26 euroa per capita. Celeste Montoya 2013, s. 215.

mentämistä kansallisessa rikoslaissa. Laillisuusperiaatteen näkökulmasta on kyseenalaistettu esimerkiksi se, että Istanbulin sopimuksen viittaama pakkoavioliiton kriminalisointi tulisi asianmukaisesti säädellyksi osana olemassa olevaa rikoslain ihmis-kauppakriminalisointia.

Istanbulin sopimuksen valossa Suomen lainsäädäntö näyttäytyy ongelmallisena myös mm. seksuaalisen väkivallan osalta, kun sopimus edellyttää uhrin vapaaehtoisesti antaman suostumuksen puuttumista. Lisäksi Suomen rikoslaki ei noteeraa ras-kauttavina seikkoina kaikkia sopimuksen mainitsemia rangaistuksen koventamisperusteita, erityisesti väkivallanteon kohdistumista puolisoon tai kumppaniin. Asiantuntijoiden näkemyksissä on kritisoitu – nimenomaan laillisuusperiaatteen näkökulmasta – Istanbulin sopimuksen voimaansaattamisen valmisteluasiakirjoihin kirjattua näkemystä, jonka mukaan riittävää olisi, että tuomarilla on mahdollisuus ottaa nämä seikat huomioon rangaistusta määrätessään. Asiantuntijahuomioissa on todettu, että jos tar-koitus on suojella nykyistä paremmin – ja Istanbulin sopimuksen edellyttämällä taval-la – ihmisten henkilökohtaista koskemattomuutta ja seksuaalista itsemääräämisoikeut-ta, Suomen rikoslain rikosnimikkeet ja niiden tunnusmerkistöt olisi yksilöitävä ny-kyistä selkeämmin osoittamaan näitä tavoitteita.

Istanbulin sopimuksen velvoite säätää sopimuksessa kriminalisoiduista teoista ”te-hokkaat, oikeasuhtaiset ja varoittavat” seuraamukset (sopimuksen 45 artikla) puoles-taan haastaa Suomessa noudatetun *väkivaltatuomiokäytännön*. Suomessa on jo pit-kään keskusteltu siitä, ovatko esimerkiksi seksuaalista väkivaltaa ja perheväkivaltaa koskevien säännösten perusteella tuomitut seuraamukset oikeassa suhteessa muun tyyppisistä rikoksista määrättyihin seuraamuksiin. Raiskauksesta tehty ilmoitukset johtavat harvoin tuomioihin⁴⁵. Asiantuntijat ovat peräänkuuluttaneet kriittistä arvioin-tia siitä, miksi Suomessa noudatetut kriminaalipoliittiset linjaukset eivät näytä saatta-van Istanbulin sopimuksen tarkoittamaan väkivaltaan syyllistyneitä tekijöitä riittävästi ja oikeasuhtaisesti vastuuseen teoistaan. Istanbulin sopimuksen katsotaan edellyttävän vähintäänkin nykyistä tarkempaa seuraamusten seurantaa ja niiden vertaamista muun tyyppisistä rikoksista tuomittuihin seuraamuksiin.

Siviililainsäädännön osalta Suomen lainsäädäntöä ja käytäntöä on pidetty riittämät-tömänä esimerkiksi *huoltajuutta, tapaamisoikeutta ja turvallisuutta* koskevien Istan-bulin sopimuksen velvoitteiden osalta (sopimuksen 31 artikla). Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan kuuluvaa väkivaltaa ei Suomessa oteta huomioon sopimuksen edel-lyttämällä tavalla lasten huoltajuus- ja tapaamisoikeuksista päätettäessä. Sopimusval-tion tulee myös varmistaa, ettei tapaamis- ja huoltajuusoikeuksien käyttäminen vaa-ranna väkivallan uhrin tai lasten oikeuksia.

Asiantuntijat ovat korostaneet, että naisiin kohdistuvan väkivallan ja perhe-väkivallan vastaisen työn vaikuttavuuden parantamiseksi tarvitaan *kansallisen koor-dinoinnin tehostamista*. Olemassa olevat toimintamuodot ovat riittämättömiä täyttä-mään tehokasta yhteistyötä ja koordinaatiota edellyttäviä Istanbulin sopimuksen velvoitteita. Väkivallan vastaisen työn tehostamiseksi on pidetty tärkeänä, että työn koordinoinnin yleisvastuun annetaan yhdelle, riittävän korkealle taholle, jolla on val-taa vaikuttaa työn yleiskoordinointiin ja eri osa-alueilla (hallinnon aloilla) tehtävään väkivallan vastaiseen työhön. Istanbulin sopimuksen viittaama väkivaltaa koskevan tiedon kokoaminen ja tutkimuksen vahvistaminen osaltaan tukevat tehokasta väkival-lan vastaista työtä. Suomessa tehtävän väkivallan vastaisen työn vaikuttavuutta on

⁴⁵ Amnesty International on julkaissut kaksi raporttia (Case Closed 2008 ja 2010), jotka käsit-televät seksuaalirikosten käsittelemistä Pohjoismaissa. Erityisesti raportit kehottavat Pohjois-maiden hallituksia kiinnittämään huomiota syihin, jotka estävät näiden rikosten etenemisen oikeusjärjestelmässä (Case Closed 2010, 26).

mahdollista vahvistaa jo siten, että eri viranomaisten tieto sekä erilaisissa oppilaitoksissa, tutkimusyksiköissä ja itsenäisillä tutkijoilla oleva, väkivaltakysymyksiin liittyvä tutkimustieto kootaan yhteen. Suomessa tarvitaan kuitenkin myös uutta tilasto- ja tutkimustietoa.

Istanbulin sopimuksen kattaman väkivallan vastaisen toiminnan tehostaminen edellyttää myös ko. väkivallan laittamista laajempaan yhteiskunnalliseen kontekstiin sekä huomion kiinnittämistä erilaisten kysymysten ja politiikkalohkojen välisiin yhteyksiin.

5 NAISIIN KOHDISTUVAN VÄKIVALLAN VÄHENTÄMISEN OHJELMA JA ISTANBULIN SOPIMUS

Vuosiksi 2010–2015 hyväksytty naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma (NKVV-ohjelma) sisältää monia Istanbulin sopimuksen elementtejä, sillä ohjelmassa otettiin ennakoivasti huomioon sopimuksen hyväksymistä edeltänyt kansainvälinen valmistelutyö. Ohjelmaan on integroitu mm. sopimuksen 3 p:n malli (prevention, protection & prosecution) (s. 3 ja 11). Ohjelma sisältääkin monia tärkeitä elementtejä, jotka tukevat Istanbulin sopimuksen kansallista täytäntöönpanoa Suomessa.

Verrattaessa NKVV-ohjelmaa Istanbulin sopimuksen voimaansaattamista varten Suomessa laadittuihin asiakirjoihin, eli UM:n koordinoiman työryhmän mietintöön ja eduskunnalle annettuun hallituksen esitykseen, ohjelma on ko. asiakirjoja informatiivisempi avatessaan naisiin kohdistuvan väkivallan ongelmaa Suomessa. Ohjelma sisältää hyvää naisiin kohdistuvan väkivallan ongelman taustoitusta ja analysointia sekä tuo hyvin esiin kansallisia ongelmia ja puutteita Suomessa. NKVV-ohjelmassa on kuitenkin samanlaista varovaisuutta kuin Istanbulin sopimuksen voimaansaattamista valmistelleissa asiakirjoissakin puhua naisiin kohdistuvasta väkivallasta ihmisoikeusongelmana. Ohjelmassa kyllä todetaan ko. väkivallan olevan kansainvälisen oikeuden mukaan ihmisoikeusloukkaus, mutta siinä ei käsitellä kysymystä vakavana ihmisoikeusongelmana Suomessa.

NKVV-ohjelmaan on tehty joitain rajauksia, jotka tekevät ohjelman soveltamisalasta Istanbulin sopimuksen soveltamisalaa kapeamman. Ohjelma keskittyy nimenäkin mukaisesti naisiin kohdistuvaan väkivaltaan, eikä kata perheväkivaltaa Istanbulin sopimuksen tapaan. Toisaalta ohjelman fokusoiminen naisiin kohdistuvaan väkivaltaan on linjassa Istanbulin sopimuksen korostaman, ko. väkivaltaan erityistä huomiota kiinnittävän painotuksen kanssa. NKVV-ohjelmasta on rajattu pois ikääntyvien ryhmä ja väkivalta työpaikoilla (ks. ohjelman tavoitteet ja rajaukset, s. 11-13). On myös huomionarvoista, että kun NKVV-ohjelma pyrkii *vähentämään* naisiin kohdistuvaa väkivaltaa, Istanbulin sopimukseen on kirjattu tavoitteeksi sopimuksen kattaman väkivallan *ehkäiseminen* ja *torjuminen* (preventing and combating). Kirjauksissa on selkeä tahto- ja tavoitetilän ero.

NKVV-ohjelmassa kytketään naisiin kohdistuva väkivalta tasa-arvopolitiikkaan noteeraten mm. ko. väkivaltaa koskevat kirjaukset hallituksen hyväksymissä tasa-arvo-ohjelmissa (s. 18-19). Ohjelma huomauttaa, että naisiin kohdistuvan väkivallan ennaltaehkäisyyn ei ole kiinnitetty riittävästi huomiota hallituksen toimintapolitiikassa (s. 20). Ohjelmassa väkivallan ehkäisemisen tärkeys nostetaan Istanbulin sopimuksen tapaan esiin, mutta ohjelman lähestymistapa, ml. ehdotettu keinovalikoima, on selvästi kapeampi kuin Istanbulin sopimuksessa. Esimerkiksi opetusta ja koulutusta koskevat linjaukset ovat ohjelmassa niukempia kuin Istanbulin sopimuksessa. Ohjelma asettaa tavoitteeksi myös uhripalveluiden kehittämisen. Uhreja koskevista huomioista puuttuu kokonaan Istanbulin sopimuksen korostama lähtökohta ottaa huomioon uhrien ihmisoikeudet. Ylipäätään ohjelmasta puuttuu Istanbulin sopimuksen korostama vahva ihmisoikeusnäkökulma naisiin kohdistuvaan väkivaltaan puuttumisessa. Silmiinpistävää on myös Istanbulin sopimuksessa selvästi esiin nousevan lainsäädännön merkityksen niukka käsittely väkivaltaan puuttumisen välineenä.

Myönteistä ohjelmassa on haavoittuvassa asemassa olevien ihmisten noteeraaminen ja asetettu tavoite tiedon lisäämisestä heidän kohtaamastaan väkivallasta. Ohjelma kiinnittää huomiota myös tarpeeseen vahvistaa rikosprosessin laatua ja te-

hokkuutta sekä lisätä mm. ammattihenkilökunnan osaamista naisiin kohdistuvan väkivallan tunnistamisessa, väkivaltaan puuttumisessa ja uhrien auttamisessa mm. parantamalla koulutusta. Ohjelman lopussa on oma osio väkivaltaa koskevan tiedon lisäämisen tarpeesta, mukaan lukien joukko toimenpide-ehdotuksia erilaisten selvitysten ja tutkimusten tekemiseksi.

II NAISIIN KOHDISTUVAN VÄKIVALLAN VÄHENTÄMISEN OHJELMAN TULOKSET JA VÄHENTÄMISTOIMIEN NYKYTILA

6 ARVIOINNIN EMPIIRINEN OSUUS

6.1 TARKASTELUN LÄHTÖKOHDAT

Viisivuotinen naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma sisältää laajasti erilaisia ja eritasoisia tavoitteita, joiden asettamisessa on otettu ennakoivasti huomioon Istanbulin sopimuksen velvoitteita. Lisäksi Suomessa on ohjelman aikana viety läpi muita uudistuksia, jotka edistävät samoja päämääriä ja joiden toimeenpanoon on myös ohjelman puitteissa osallistuttu. Osa toimista liittyy EU:n uhridirektiivin täytäntöönpanoon. Istanbulin sopimuksen vaatimukset ovat osittain yhteneväisiä uhridirektiivin vaatimusten kanssa. Yksi merkittävä uudistus, joka ei suoraan ole ohjelman toimenpiteiden joukossa, on turvakotien rahoitusvastuun siirtymisestä valtiolle annetun lain voimaantulo ja sen toimeenpano. Tässä arvioinnissa ei pyritä tarkkaan erottelamaan, mitkä naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen toimet on tehty ohjelman alla, ja mitkä ovat lähteneet joistakin muista kehittämistoimista. Olennaisempaa on se, millainen on tämänhetkinen tilanne suhteessa Istanbulin sopimukseen ja mitä velvoitteiden täyttämiseksi pitää tehdä.

Vaikka kyseessä ei ole varsinainen ohjelma-arviointi, on syytä tarkastella myös itse naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman merkitystä ja sen onnistumista tavoitteidensa saavuttamisessa. Kaikkien ohjelman sisältämän 66 yksittäisen toimenpide-ehdotuksen toteutumista ei käydä läpi⁴⁶, vaan nostetaan esiin merkittävimmät tulokset sekä sellaiset toteuttamatta tai kesken jääneet toimenpiteet, jotka ovat oleellisia Istanbulin sopimuksen velvoitteiden toimeenpanon kannalta.

6.2 EMPIIRINEN AINEISTO

Arviointia varten haluttiin kuulla monipuolisesti alan asiantuntijoita. Tätä tarkoitusta varten tehtiin haastatteluja ja sähköinen kysely. Haastatteluja tehtiin 19 (luettelo haastatelluista liitteenä 1). Haastateltaviksi valikoitiin henkilöitä, jotka ovat olleet mukana naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman toteutuksessa ja tuntevat hyvin myös Istanbulin sopimuksen ja sen ratifiointiprosessin tai joilla on jokin muu tärkeä näkökulma aiheeseen. Kaikkia haastatteluun tavoiteltuja viranomaistahojen edustajia ei saatu haastateltaviksi. Haastatelluista kahdeksan edusti viranomaistahoja ja/tai ohjelmasta vastuussa olevia tahoja, yhdeksän järjestötahoja ja yksi akateemista tutkimusta. Haastattelut tehtiin teemahaastattelumenetelmää käyttäen (teemat liitteenä 2).

Kysely toteutettiin sähköisesti webropol-ohjelmalla (lomake liitteenä 3). Webropol-linkki ja pyyntö vastata kyselyyn lähetettiin 76 henkilölle, joista vain 21 (luettelo

⁴⁶ Yksittäisten toimien toteutumisen systemaattinen selvittäminen tehdään virkamiestyönä.

liitteenä 4) vastasi kahden muistutusviestin jälkeen. Kysely kohdennettiin pääasiassa naisiin kohdistuvan väkivallan ohjelman eri toimenpiteistä vastuussa oleville tahoille ja henkilöille sekä niille keskeisille virkamies- ja järjestötahoille, jotka eivät olleet haastateltavien joukossa. Vastanneista seitsemän edusti virkamiestahoja ja 14 järjestötahoja. Vastauskato erityisesti ohjelman yksittäisistä toimenpiteistä vastanneiden keskuudessa saattaa johtua siitä, että vastuutahoilla on vaihtunut henkilöitä. Joissain tapauksissa voi olla myös niin, että toimenpide on ollut siinä määrin irrallinen osa ohjelmakokonaisuudesta, että siitä vastuussa ollut henkilö ei ole kokenut pystyvänsä vastaamaan koko ohjelmaa koskeviin kysymyksiin. Tämä saattaa osaltaan kertoa ohjelman hajoamisesta yksittäisiin toimenpiteisiin.

Tässä raportin osuudessa ei käsitellä haastatteluja ja kyselyä aineistoittain, vaan tuodaan kummastakin tiedonkeruusta esiinnousseita näkemyksiä analyysiin kunkin teeman yhteydessä. Keskeiset molemmille aineistoille asetettavat kysymykset ovat koko arvioinnin peruskysymyksiä: Miten virkamies- ja järjestötoimijat näkevät a) miten naisiin kohdistuvan väkivallan ohjelmassa onnistuttiin edistämään tavoitteita? b) millainen tilanne on nyt suhteessa Istanbulin sopimukseen? ja c) mitä toimenpiteitä pitää ensisijaisesti tehdä velvoitteiden täyttämiseksi.

7 ERI TAHOJEN NÄKEMYKSET NAISIIN KOHDISTUVAN VÄKIVALLAN VÄHENTÄMISEN OHJELMASTA

7.1 OHJELMAN MERKITYS

Selvityksessä kuullut asiantuntijat olivat hyvin yksimielisiä siitä, että ohjelma on ollut tarpeellinen, ja että ilman sitä ei naisiin kohdistuvan väkivallan alueella olisi edetty. Ohjelma on tarjonnut työhön selkeän ja kattavan toimintaohjelman. Ohjelma on myös korkealla tasolla hyväksytty, joten siihen on voitu vedota viranomaistyössä. Toisaalta osa haastatelluista katsoi, että ohjelma ei ole ollut riittävän vahva taustatuki, vaan toimenpiteiden läpivienti on vaatinut paljon neuvottelu- ja suostuttelutyötä. Viisivuotinen rupeama on ollut ohjelman toteuttajien näkökulmasta riittävä pitkäjänteiseen työhön. Vaikka ohjelma on ollut heikosti resursoitu, siihen irrotetut vähäisetkin erilliset resurssit ovat mahdollistaneet monia oikeansuuntaisia toimia, joita muutoin ei olisi voitu edistää. Ohjelma on myös ollut luonteeltaan kokonaisvaltainen ja poikkihallinnollinen. Se on koonnut yhteen viranomaistahot, joiden vastuulle kuuluu naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisyyn tai hoitoon liittyviä asiakokonaisuuksia. Nämä hajoavat monille eri viranomaissektorille ja toimijalle, joten poikkihallinnollinen ohjelma on ollut välttämätön voimien kokoamiseksi. Eri tahoja on ohjelmassa selkeästi vastuutettu tiettyjen toimenpiteiden toteuttamiseen.

Ohjelman merkitys on useiden asiantuntijoiden mukaan jo siinä, että ongelma on nostettu näkyväksi ja sitä on pidetty esillä. Ohjelma on myös auttanut asettamaan Suomen tilanteen ja sen vakavuuden oikeisiin mittasuhteisiin suhteessa ilmiön kansainvälisyyteen. Pari kyselyyn vastaajaa kritisoi ohjelmatyötä ketteryuden puutteesta, heidän mukaansa se ole kehittynyt suhteessa ymmärryksen lisääntymiseen, vaan pitäytynyt liian tiukasti asetetuissa esiolettamuksissa: *”Väkivalta tulee määritellä jatkuvasti, se muuntuu ja näyttäytyy jatkuvasti erilaisena, ja on siksi myös salakavala yhteistyön kohde”*.

Melko yksimielisiä haastatellut ja kyselyyn vastanneet olivat myös siitä, että ohjelma olisi tarvinnut enemmän erillisrahoitusta, jolloin sen vaikuttavuus olisi ollut suurempi ja kantanut pidemmälle. Osa kritisoi ohjelmaa myös siitä, että se jäi ylätasolle ja melko ohueksi. Toimeenpanossa olisi pitänyt vielä enemmän ja määrätietoisemmin jalkauttaa toimenpiteitä. Tätä työtä ohjelmassa teki Terveystieteiden tutkimuskeskus, mutta resurssit olivat vähäiset. Monet kyselyyn vastaajat korostivatkin käytännön tason toimeenpanon suurta merkitystä.

Ohjelmatyypistä tapaa tehdä asioita ei kaikissa vastauksissa pidetty tuloksekkaana suhteessa tehdyn suunnittelun ja muun työn määrään. Naisiin kohdistuvan väkivallan ohjelman todettiin kuitenkin toimeenpanneen melko paljon erilaisia toimia laajalla rintamalla. Asioita on ennen kaikkea saatu alkuun. Toimien on kaikissa kysely- ja haastatteluvastauksissa todettu olevan oikeansuuntaisia, mutta ei missään tapauksessa riittäviä.

7.2 OHJELMAN ONNISTUNEISUUS JA TULOKSELLISUUS

Kokonaisuutena ohjelman on kyselyvastauksissa ja haastatteluissa arvioitu onnistuneen melko hyvin. Kyselyyn vastaajista 84 % arvioi onnistuneisuuden melko hyväksi, loput 16 % melko huonoksi. Pienen vastaajamäärän vuoksi on kuitenkin huomioitava, että ohjelman melko huonoksi arvioi vain kolme henkilöä. Kaikki haastatellut arvioivat ohjelman melko hyvin onnistuneeksi ottaen huomioon, että kyseessä on niinkin heikosti resursoitu ohjelma. Kukaan haastateltu ei ollut sitä mieltä, että itse ohjelma olisi epäonnistunut.

Kyselyyn vastanneita pyydettiin myös arvioimaan ohjelman onnistuneisuutta omalla viranomaisvastuun tai asiantuntijuuden alueellaan. Viranomaisvastuussa olevat vastaajat arvioivat ohjelman paremmaksi kuin järjestövastaajat. Viranomaisvastaajista kolmasosa arvioi ohjelman onnistuneen heidän vastuualueellaan erittäin hyvin ja loput melko hyvin. Järjestötahoista lähes sama osuus arvioi ohjelman toteutuneen heidän asiantuntemusalueellaan melko hyvin, noin kymmenesosa erittäin hyvin ja runsas neljännes melko huonosti.

Kyselyn vastaajia pyydettiin nimeämään ohjelman tärkeimpiä tuloksia ja onnistumisia. Myös haastatteluissa käsiteltiin saavutettuja tuloksia yhtenä teemana. Erityistä kiitosta toimijoilta sai THL:n toimeenpano ja koordinointi sekä sen ja järjestöjen välinen yhteistyö. Myös aluehallinto antoi kiitosta THL:n työlle. Aluehallintoyhteyshenkilöt, jotka monia muita vastaajia paremmin tunsivat ohjelmassa tehtyä tiedon ja osaamisen jalkauttamistyötä, toivat esiin onnistumisia seuraavasti: *”Toimenpiteitä, koulutuksia, työkokouksia, kehittämistä on toteutettu paljon. Suuria kehitysaskelia on saatu lähisuhdeväkivallan tunnistamisessa ja puheeksi otossa, uhrin auttamisessa (MARAK-toiminta), nuorten turvataidoissa, kuntia tuettu väkivallan ehkäisytyöhön jne.”* ja *”Yhdyshenkilöverkosto saatu kuntiin/ alueille melko hyvin. Valtakunnallisten hyvien mallien jalkauttamisessa annettu koulutusta, tukitoimia työkokouksina, avainkouluttajakoulutuksien järjestämiseen osallistuminen, lähisuhdeteeman käsittely sisäisen turvallisuuden yhteistyöryhmissä sekä lähisuhdeväkivallan kuntayhdyshenkilön toimenkuvan valmistelu”*. Aluehallintoviranomaiset näkivät kuitenkin myös haasteita siinä, että väkivallan ehkäisytyö on kunnissa perustunut kuntien omaan kehittämishaluun ja asiaan on tartuttu vain aktiivisimmissa kunnissa. Koulutuksen päivittämisen ja monitoimijatyöskentelyn jatkuvuuden takaamisessa nähtiin myös paljon tekemistä ja tässäkin palattiin resursoinnin tarpeeseen. Työn organisointi, yhteistyön koordinointi sekä tiedon ja taidon päivittäminen vaativat panostusta, jonka osalta nähtiin epäselvänä kenelle tämä jatkossa kuuluu.

Useimmat järjestöt kokivat tulleen huomioon otetuiksi ohjelmassa arvokkaina kumppaneina. Verkostojen luominen ja toimijoiden yhteistyön paraneminen katsottiin yleensäkin yhdeksi ohjelman tulokseksi. Suurin osa asiantuntijoista nosti esiin yksittäisiä toimenpiteitä, joissa oli onnistuttu. He mainitsivat hyvin erilaisia toimenpiteitä, mikä sekin kuvastaa ohjelman laaja-alaisuutta ja monitoimijaisuutta. Seuraavassa on nostettu esiin toimenpiteitä aloittaen useimmin mainituista.

- Vuonna 2015 voimaan tulleen sosiaalihuoltolain kirjaus kuntien velvollisuudesta järjestää akuuttipalveluja ja pitkäkestoista tukea lähisuhde- ja perheväkivallan uhreille
- Turvakotipalvelujen laatusuosituksiset
- MARAK-työryhmien perustaminen (vuoden 2015 lopussa 31 ja uusia mahdollisesti käynnistyviä 10, mukana on kaikkiaan lähes 100 kuntaa), koulutukset, mallin jalkauttaminen

- Avainkouluttajakoulutukset (kaksi koulutuskokonaisuutta), koulutusten ja kehittämistyön leviäminen niiden kautta, välineiden levittäminen: MARAK, Trappan, Väkivaltaseula.
- Aluehallintovirastoihin yhdyshenkilöverkosto
- Turvataito nuorille -opas, jota voidaan hyödyntää opetuksessa, aiheeseen liittyviä tavoitteita kirjattu myös opiskelijahuollon tukiaineistoihin
- Teeman sisällyttäminen peruskoulujen opetussuunnitelmaan
- Uskalla olla, uskalla puhua - vammaisen nainen ja väkivalta -opas sekä ohjeet vammaisten naisten auttamisesta turvakodeissa
- Lähisuhdeväkivallan kuntayhdyshenkilön toimenkuvan valmistelu, yhdyshenkilöverkoston vahvistaminen
- Kunniaan liittyvää väkivaltaa koskevan tiedon lisääminen (TEMin aloitteesta Ihmisoikeusliitossa tehty selvitys, koulutusmateriaali viranomaisille THL:n sivuilla)
- Ihmiskaupan ja parituksen lainsäädännön päällekkäisyyksien poistaminen
- Tutkimus romaninaisten kohtaamasta väkivallasta ja ohjeet romaninaisten auttamisesta turvakodeissa

Haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien huomioiminen ohjelmassa toteutui vammaisten naisten ja romaninaisten osalta. Ohjelma oli ensimmäinen ohjelma Suomessa, jossa esimerkiksi romaninaiset olivat mukana. Ohjelman avulla otettiin ensiaskeleita romaninaisten kohtaaman väkivallan huomioimisessa.

Viisivuotisen ohjelmakauden aikana on tapahtunut myös ohjelmasta riippumattomia muutoksia, joista osa ennakoi Istanbulin sopimuksen voimaantuloa. Ohjelman aikana tapahtuneena kehittämistoimena ns. turvakotilain⁴⁷ voimaantulo vuoden 2015 alusta nousee tärkeimmäksi tapahtumaksi väkivaltaa kohdanneiden naisten palvelujen osalta. Laki takaa sen, että valtio korvaa kunnille turvakotipalvelujen järjestämisen. THL on palvelujen järjestäjän ja koordinoijan roolissa. Laki mainittiin monissa haastatteluissa ja kyselyssä tärkeäksi edistysaskeleeksi. Haastateltu THL:n edustaja totesi, että laki ei ole täysin riippumaton ohjelmasta. Turvakotipalvelujen kehittäminen kuului myös ohjelman toimenpiteisiin. Haastateltujen viranomaistahojen mukaan ohjelmassa lähdettiin alun perin siitä, että pyritään saamaan kuntia vastaamaan siihen, miten ne aikovat järjestää turvakotipalvelut. Vuoden 2014 aikana valmisteluun tuli kuitenkin laki turvakotien valtionrahoituksesta, joka muutti tilannetta. Myös ohjelmaa muotoiltiin tältä osin toimintaympäristön muuttuessa.

Turvakotilakia ei olisi todennäköisesti saatu haastateltujen mukaan myöskään aikaiseksi, jos Istanbulin sopimus ei olisi ollut tulossa ratifioitavaksi. Turvakotilaki toteuttaa Istanbulin sopimuksen velvoitteita vakiinnuttamalla turvakotien rahoituksen ja siirtämällä vastuun siitä valtiolle. Asiakkaan kannalta se merkitsee sitä, että turvakotipalvelut ovat ilmaisia, eikä niitä varten tarvita maksusitoumusta kunnalta. Turvakodin sosiaalityöntekijä yhdessä asiakkaan kanssa pystyy nyt määrittelemään turvakotijakson pituuden. Turvakodeissa voi myös asioida nimettömänä, mikä madaltaa niihin hakeutumisen kynnystä ja parantaa esimerkiksi paperittomien asemaa.

Toinen varsinaisesti ohjelmaan kuulumaton toimenpide, joka vie eteenpäin ohjelman tavoitteita ja Istanbulin sopimuksen vaatimuksia, on hankkeena THL:ssä toteutettu selvitys turvakotipalvelujen tarpeesta. Sen osana on kahdessa työryhmässä käsitelty erityiskysymysten huomioimista turvakodeissa vammaisten naisten ja romaninaisten osalta. Turvakodeille on myös laadittu oppaat näiden asiakasryhmien kohtaamisesta. Tämä työ on vienyt osaltaan eteenpäin ohjelman tavoitteita erityisryhmien

⁴⁷ Lakivaltion varoista maksettavasta korvauksesta turvakotipalvelun tuottajalle (1354/2014)

huomioimisesta. Romaninaisten osalta työryhmytyössä ja oppaan laadinnassa hyödynnettiin suoraan ohjelmassa tehtyä tutkimusta romaninaisten kohtaaman väkivallan erityisyydestä ja heidän avun tarpeistaan.

Ohjelman suurimpana yleisenä tuloksellisuuden esteenä nähtiin sen aliresursointi sekä käynnissä olevat kuntarakenne- ja sote-uudistukset. Monet kyselyyn vastanneet ja haastatellut totesivat, että asiaa ei saatu riittävästi prosesseihin, vaan se lepää yksittäisten innostuneiden ihmisten harteilla. Alueelliseen epätasa-arvoon ei myöskään saatu parannusta. Palvelujen rakenteistaminen perus- ja aluetasolle ja erityispalvelujen aikaansaaminen todettiin viranomaistaholla isoksi haasteeksi, jota on koko ohjelman viiden vuoden ajan pyritty kehittämään. Suurin ongelma tässä on ollut kuntarakennemuutos ja sote-uudistus, jotka toistaiseksi jarruttavat rakenteiden luomista julkiselle puolelle. Tässäkin asiassa on kuitenkin otettu edistysaskelia ja luotu hyviä käytäntöjä. Ne eivät ole suoraan tai yksinomaan ohjelman tuloksia, mutta ohjelma on ollut niitä edesauttamassa tai osittain toteuttamassa.

Erityisesti haastatteluissa käsiteltiin toimenpidettä ”Perustetaan alueelliset väkivallan ehkäisytyön erikoistuneet osaamis- ja palveluyksiköt”. Toimenpide ei ole edennyt niin, että näitä palveluyksiköitä olisi saatu perustettua ohjelmassa tarkoitetulla tavalla laajemmin koko maahan. Sen sijaan monet asiantuntijat toivat esiin Kaste-ohjelman rahoituksella Väistö-hankkeessa luodut kaksi alueellista mallia Itä-Savossa ja Pohjois-Karjalassa. Molemmilla alueilla on luotu hoitopolkuja, madallettu palveluihin hakeutumisen kynnystä ja koulutettu ammattilaisia. Koulutuksessa on käytetty pääosin THL:n materiaalilla. Kyselyyn vastannut järjestöedustaja kuvaa hankkeen vaikutuksia näin: *”Omalla toiminta-alueella viranomaistahoilla on tapahtunut merkittävä muutos suhtautumisessa lähisuhdeväkivaltapalvelujen järjestämiseen. Alueellemme on koulutettu 165 avainhenkilöä, joiden tehtävä on huolehtia julkishallinnon sisällä väkivaltatyön ohjauksesta ja palvelujen kehittämisestä. Lastensuojelu ja turvakoti käyvät järjestämäämme pitkää prosessikoulutusta, jonka tavoitteena ovat selkeät toimintaohjeet, palvelupolut, osaamisen syventäminen sekä väkivaltatyön kytkeminen lastensuojeluprosesseihin. Lisäksi työmallia kehitetään myös muille sektoreille kouluista vammaispalveluihin.”*

Viranomaishaastatteluissa tuotiin esiin myös Väistö-hankkeessa yhtenä osana ollut turvakotien ns. etäyksikkömallin kehittäminen. Mallia on tarkoitus alkaa pilotoida. Etäturvakoti voi olla jonkin sellaisen sosiaali- ja terveydenhuollon laitoksen yhteydessä, jossa on henkilökuntaa ympäri vuorokauden. Keskusturvakoti vastaa asiakkaan psykososiaalisesta tuesta ja etäturvakodin työntekijät voivat konsultoida sitä. Tästä mallista haetaan ratkaisua turvakotiverkoston kattavuusongelmiin ja haja-asutusalueen palveluihin.

Tärkeimmistä yksittäisistä asiakokonaisuuksista arvioitiin heikoimmin edistyneeksi seksuaalisen väkivallan uhrien aseman ja heille tarjottavan tuen ja kriisiavun parantaminen. Se oli yhtenä ohjelman päätavoitteena, vaikka varsinaiset seksuaalisen väkivallan uhrien matalan kynnyksen palvelut eivät sisältyneet ohjelmaan, vaan ne tulevat Istanbulin sopimuksesta. Erään viranomaistahoa edustavan haastatellun mukaan näistä palveluista on käyty neuvotteluja sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n välillä, mutta ne eivät ole edenneet. Yhdeksi syyksi etenemättömyydelle on erityisesti viranomaistahojen haastatteluissa esitetty käynnissä olevaa sote-uudistusta, joka on käytännössä laittanut asian jäihin. Kehittämistyötä on tälläkin alueella tehty. Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisohjelman tavoitteiden sekä Istanbulin sopimuksen ja uhridirektiivin vaatimusten mukaisesti THL:ssä on kehitetty hanketyönä uusia, koko maahan levitettäväksi tarkoitettuja tukimuotoja seksuaalisen väkivallan uhreille. Tulokset on tarkoitus jalkauttaa vuonna 2016.

Toinen esiin nostettu merkittävä puute oli seksuaali- ja sukupuolivähemmistöjen vähäinen huomioiminen ohjelmassa. Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuluville kohdennettua väkivaltatyön kehittämistä ei ole ollenkaan tehty. Eräs haastateltu totesi, että *”Suomessa on tässä kirittävää järkeviin vertailumaihin esim. Ruotsiin, jossa on seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien kokemaan väkivaltaan erillisiä toimenpiteitä ja resursseja. Tämä on yksi kehittämiskohta, paukkuja toimeenpanoon!”*.

Väkivallan katkaisuun tähtäävien ohjelmien kehittäminen ei haastateltujen ja kyselyyn vastanneiden asiantuntijoiden mukaan edennyt naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmassa. Eräs kyselyyn vastaaja totesi, että *”Väkivalta vähenee erityisesti työskentelemällä väkivaltaa tehneiden kanssa, jotta nämä oppivat väkivallattomia vuorovaikutustaitoja tilanteisiin, jotka aiemmin ovat johtaneet väkivaltaisuuteen.”* Tätä ajatusta toivat esiin sekä väkivallan tekijöiden kanssa työskentelevät, että monet muut toimijat. Etenemättömyyden arveltiin johtuvan siitä, että tätä osa-aluetta edistäviin toimenpiteisiin ei kohdennettu erillistä määrärahaa. Myös ohjelmassa suunnitelluista tutkimushankkeista (ml. selvitys väkivallan katkaisuohjelmista Suomessa) suurin osa jäi toteutumatta lähinnä siksi, että niille ei ollut erillistä rahoitusta.

8 NYKYTILANNE SUHTEESSA ISTANBULIN SOPIMUKSEN VELVOITTEISIIN

8.1 KUINKA KAUKANA OLLAAN ISTANBULIN SOPIMUKSEN TARKOITTAMASTA TASOSTA?

Suomen tilannetta suhteessa Istanbulin sopimuksen velvoitteiden täyttymiseen arvioitiin eri tavoin riippuen siitä, oliko arvioija virkavastuussa naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen toimien toteuttamisesta oleva henkilö vai muu asiantuntija. Viranomaistahot toivat yleensä esiin vastauksissaan enemmän sitä, mitä on jo tehty ja mitä on suunnitteilla sekä mitkä ovat suunnitelmien toteutumista estävät tekijät. He kiinnittivät myös enemmän huomiota yksittäisiin toimiin ja niiden edes osittaiseen, minimivaatimukset täyttävään, toteutumiseen. Muut asiantuntijat korostivat enemmän Istanbulin sopimuksen tarkoitusta, sen ihmisoikeusluonnetta ja kokonaisvaltaisuutta. Muut asiantuntijat myös asettivat vaatimustason korkeammalle ja pitivät sopimusta mahdollisuutena, johon pitää tarttua ja johon pitää panostaa kunnianhimoisesti. Kaikki järjestöedustajat eivät nähtävästi myöskään olleet täysin tietoisia joidenkin kehittämistoimien tämänhetkisistä vaiheista ja edistysaskelista.

Kaikki kyselyyn vastanneet ja haastatellut asiantuntijat tahoon katsomatta olivat yksimielisiä siitä, että tilanne Suomessa ei tällä hetkellä olla lähelläkään Istanbulin sopimuksen velvoitteiden täyttymistä. Joissain vastauksissa pohdittiin, kumpi olisi ollut parempi menettely, ratifioida sopimus vasta, kun on saatu asioita enemmän eteenpäin vai ratifioida ensin ja lähteä sitten kuromaan kuilua umpeen. Eräs haastateltu totesi jokaisen tietävän, että Suomessa ollaan kaukana velvoitteiden täyttymistä. Oleellista tässä tilanteessa on, ovatko jatkosuunnitelmat sellaisia, että niiden avulla on realistista riittävän nopeasti saavuttaa vaadittu taso.

Monet haastatellut korostivat, että suunta on oikea ja asioiden eteenpäin viemisessä ollaan hyvällä alulla, johon on päästy ohjelman aikana. Monet kritisoivat kuitenkin sitä, että toimia ei vielä ponnekkaammin viety eteenpäin ennen sopimuksen ratifiointia, vaan kehittämistyössä jäätiin sopimuksen suhteen jälkijunaan. Erityistä kritiikkiä on kohdistunut siihen, että työtä on Suomessa väkivalta teeman kanssa tehty monia vuosia, myös ennen ohjelmaa, mutta se ei ole riittävästi johtanut konkreettisiin tuloksiin. Asiantuntijat ovat hyvin yksimielisiä siitä, että viranomaisten toimet tällä alueella ovat oikeansuuntaisia, mutta eivät missään tapauksessa riittäviä. Monia hyviä toimia on jätetty kesken, viemättä niitä käytäntöihin ja on alettu myöhemmin tehdä lähes samaa työtä alusta. Olemassa olevaa tietoa ja osaamista ei ole määrätietoisesti ja koordinoitusti viety eteenpäin ja hyödynnetty toimenpiteiden toteutuksessa. Eräs viranomaishaastateltu totesi: *”Hyvää tehtyä työtä hukataan. Resurssit loppuvat tai ihminen lähtee muualle ja taas alkaa kaikki alusta. Vähäisten resurssien parempaa käyttöä tarvitaan!”*

Haastatteluissa puhuttiin paljon poliittisen tahdon puutteesta ja siitä, miten ongelmaa ei haluta nähdä niin suurena kuin se näyttäytyy kansainvälisessäkin vertailussa. Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämistoimiin ei resursoida, mikä on arvovalintakysymys silloin, kun joudutaan priorisoimaan. Vallalla on ajattelu, että toimet tulee pääasiallisesti hoitaa nykyisin resurssein muiden tehtävien ohessa. Myöskään naisiin kohdistuvan väkivallan aiheuttamia välittömiä ja erityisesti välillisiä kustannuksia ei osata ottaa huomioon ratkaisuja tehtäessä, vaikka asiasta on olemassa suomalaisia ja

kansainvälisiä tutkimustuloksia. Istanbulin sopimuksen velvoitteiden täyttämiseksi vaadittaviin resurssipanostuksiin ei ole varauduttu. Yksi vastaaja kiteytti monien ajatuksen siitä, miten ohjelmat joutuvat sinnittelemään aliresursoituina jolloin tulokset jäävät vähäisiksi: *”Ideaalitalanteessa olisi Istanbulin velvoitteet, sitten olisi toimeenpanosuunnitelma, ja olisi budjettimomentit, niin sittenhän asiat hoituisivat, mutta sitä ei ole eikä ole näköpiirissäkään. Suomessa on ollut pitkään tapa, että kaiken mitä voi tehdä, tehdään ilmaiseksi. Sitten pyöritellään työryhmissä tuolla paperilla pitkään ja ihmiset tekee tosin paljon töitä valtionhallinnossa ja että etsitään rahaa kun sitä ei tule sieltä poliittiselta päätöksentekijältä tai korkeammalta taholta. Yritetään olla kekseliäitä ja luovia siinä, että miten saadaan asioita eteenpäin nollabudjetilla tai hyvin vähäisillä resursseilla. Mutta se ei ole kestävä.”*

Riittämätön tai olematon resursointi oli läpileikkaavana teemana haastatteluissa ja kyselyvastauksissa. Tästä esimerkkinä tuotiin esiin muun muassa se, että ohjelman eteenpäinviemiseen oli THL:ssä useamman henkilön työpanos, kun Istanbulin sopimuksen toimeenpanon alkaessa käytettävissä on vain yhden henkilön resurssi. Heikko resursointi toimeenpanoon ja koordinaatioon kertoo monien haastateltujen mielestä siitä, että asian merkitystä ei vieläkään nähdä, vaikka kyseessä on asia, josta Suomi on saanut jatkuvia huomautuksia kansainvälisiltä valvontaelimiltä.

Erityisesti järjestöjen edustajat olivat huolissaan siitä, että Istanbulin sopimusta pyritään tulkitsemaan sen minimivaatimusten mukaisesti. Tulkinnassa ei oteta huomioon sopimuksen henkeä ja tarkoitusta, vaan sitä tulkitaan kapeasti. Samoin pyritään näkemään olemassa oleva tilanne mahdollisimman pitkälle sopimuksen mukaisena. Tämä tulee esiin esimerkiksi niin, että Istanbulin sopimuksen selitysassiakirjaa ei no-teerata, vaan se saatetaan kokonaan sivuuttaa. Selitysassiakirja kuitenkin tarjoaa tärkeää taustoitusta ja tukea sopimuksen tulkinnalle. Kansainvälistä ihmisoikeussopimusta ei myöskään pidetä viranomaistyössä yhtä voimakkaasti velvoittavana kuin EU-määräyksiä. Esimerkiksi uhridirektiivi, joka vie eteenpäin osaltaan myös Istanbulin sopimuksen tavoitteita, koetaan joissain viranomaishaastatteluissa ensisijaisena ja voimakkaampana instrumenttina. Eräs haastateltu näki EU:n mahdollisen liittymisen Istanbulin sopimukseen tuovan sopimuksen täytäntöönpanon seurantaan pontta ja jopa korostavan sopimuksen merkitystä. Erityisesti palvelujen tuotanto joutuisi paljon kovempaan tarkasteluun. Etenkin järjestöjen edustajat, mutta myös monet viranomaishaastatellut toivovat, että Istanbulin sopimuksen merkitys ja sen velvoittavuus ymmärrettäisiin paremmin, ja että siihen suhtauduttaisiin suuremmalla kunnianhimoilla.

Monissa viranomaishaastatteluissa tuotiin esiin erityisesti palvelujen järjestämisen osalta sitä, miten kuntarakennemuutos ja vielä avoinna oleva sote-ratkaisu hidastavat ja vaikeuttavat sopimuksen edellyttämää kehittämistyötä. Sote-alueissa nähdään myös mahdollisuus Istanbulin sopimuksen sisältämien erityispalvelujen järjestämisen suhteen. Toisaalta ollaan huolissaan siitä, miten nämä palvelut saadaan sisällytettyä sote-ratkaisuun ja millä aikavälillä uudistuksia saadaan tehtyä. Myös yleinen taloudellinen tilanne ja kaikkia sektoreita koskevat leikkauspaineet vaikeuttavat palvelujen kehittämistä ja niiden rahoituksen saantia. Monien haastateltujen mielestä nämä ovat nimenomaisia syitä, joiden vuoksi Istanbulin sopimuksen toimeenpanon koordinointi- ja resursointisuunnitelma olisi tehtävä mahdollisimman vahvaksi ja toimintakykyiseksi kuten itse sopimuskin velvoittaa.

8.2 TÄRKEIMMÄT KEHITTÄMISKOHTEET

Selvitykseen osallistuneita pyydettiin nimeämään kohteita, jotka nykytilanteessa ovat kaikkein eniten kehittämistä kaipaavia suhteessa Istanbulin sopimuksen velvoitteisiin. Tehtävää todettiin olevan joka tasolla, niin ennaltaehkäisyyn, palvelujen, lainsäädännön kuin väkivallan katkaisemisenkin alueilla. Selkeimmin nousivat esiin uhripalvelut, joiden puutteita on käsitelty jo Istanbulin sopimuksen ratifiointityön yhteydessä. Seuraavassa on käyty läpi keskeisimmät puutteet ja kiireisimmät toimeenpantavat asiat, joita haastatellut nostivat esiin. Useat vastaajat kuitenkin korostivat, että ei voida antaa selkeää tärkeys- tai kiireellisyysjärjestystä, koska asiat ovat hyvin eritasoisia ja osittain kytköksissä toisiinsa. Niitä tulee tehdä yhtäaikaaisesti ja kokonaisuutta ajatellen. Holistinen ajattelu oli käsite, jota useampi haastateltu käytti tässä yhteydessä.

Toimeenpano ja koordinaatio

Muiden toimien edelle nostettiin yksi keskeinen tekijä, joka on avainasemassa ja josta riippuu muiden toimien menestyminen. Ensiarvoisen tärkeänä pidettiin sopimuksen toimeenpanosuunnitelmaa sekä toimeenpanon koordinoitua. Näihin tulee suhtautua erityisellä vakavuudella ja pyrkiä saamaan ne riittävän vahvoiksi. Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämiseksi ei tarvita uutta ohjelmaa, vaan sellaisena toimii Istanbulin sopimuksen toimeenpanosuunnitelma, jota aletaan määrätietoisesti toteuttaa. Suunnitelmalta toivottiin kunnianhimoisuutta, joka kehittämistyöstä kokonaisuutena on koettu tähän asti puuttuvan. Toimeenpanosuunnitelmaa ei pitäisi laatia niin, että sen avulla täytetään velvoitteet rimaa hipoen, vaan tehdä siitä vahvasti työtä ohjaava ja Istanbulin sopimuksen velvoitteet kattava asiakirja, johon eri tahot voivat kehittämistyössä nojata.

Toimenpiteiden koordinointi nähtiin aivan ensiarvoisen tärkeänä osana kehittämistyötä. Todettiin, että Istanbulin sopimus antaa melko paljon liikkumavaraa sille, millainen yhteensovittamiselimen pitää olla. Se korostaa kuitenkin tukirakenteiden ja rahoituksen merkitystä sekä sitä, että elimellä tulee olla päätäntävaltaa. Tätä arviointiraporttia kirjoitettaessa yhteensovittamiselinä koskeva asetusero on ollut lausuntokierroksella. Esityksen mukaan yhteensovittamiselin muodostetaan naisiin kohdistuvan väkivallan ohjelman ohjausryhmänä toimineesta poikkihallinnollisesta lähisuhde- ja perheväkivallan ehkäisemisen virkamiesryhmästä täydentäen sitä esimerkiksi Tilastokeskuksen edustuksella. Ryhmällä ei tule olemaan päätösvaltaa eikä erillisiä resursseja, vaan sen tulee toimia muiden tehtävien ohella olemassa olevien budjettien puitteissa. Lisäksi on ehdotettu, että ryhmä voi asettaa alatyöryhmiä tai jaostoja, joihin voidaan kutsua myös eri alojen asiantuntijoita.

Monien haastateltujen mielestä tarvittaisiin kuitenkin päätoiminen elin: *”Pitäisi olla useampi ihminen jotka olisi palkattuna. Ja pitäisi koota eri ryhmiä: miten palveluja järjestetään, miten levitetään hyviä käytäntöjä. Lisäksi olisi selvityksellistä ja tutkimuksellista tehtävää. Ideaali olisi 10 hengen toimisto”*. Suunnittelun ryhmän pelättiin merkitsevän lähinnä virkamiesten ajoittaisia kokouksia ja keskusteluja. Se nähtiin irrallisena sekä suhteessa ylempään päätöksentekoon, että käytännön palvelutuotantoon ja asiantuntemukseen: *”Poikkihallinnollinen työryhmä on vähän hampaaton ja ehdottomasti sen asemaa pitäisi vahvistaa. Siinä pitäisi olla vahvempi struktuuri siitä ylemmäs, että asiat saadaan koordinoitua eteenpäin kansliapäällikkö- ja ministeritasolle. Nyt se vähän jää virkamiesten keskustelukerhoksi. Vastaavasti se työ, mitä*

siitä tehdään alaspäin - THL on ollut tosi olennainen linkki siinä koordinoivana tahona tähän mennessä, mutta miten jatkossa?"

Monet haastateltavat korostivat sitä, että koordinointi vaatii tilasto-, tutkimus- ja seurantatiedon tuottamista ja analysointia, lainsäädäntöhankkeiden koordinointia, koulutuksen suunnittelua ja järjestämistä sekä paljon muuta jatkuvaa käytännön työtä, jota ei voida tehdä kokoontumalla kerran tai kaksi kuukaudessa. Koordinaatiolle tarvitaan tukirakennetta, riittäviä resursseja ja päätäntävaltaa. Monien haastateltujen mielestä Istanbulin sopimuskkin edellyttää koordinaatiolta päätöksentekovaltaa ja resursseja.

Ryhmän kokoonpano ja siinä edustetut tahot herättivät myös runsaasti kommentteja. Haastatellut pitivät tärkeänä ministeriöiden poikkihallinnollista edustusta ryhmässä. Tämä takaa laajemman pohjan ja painoarvon työlle. Se myös kertoo asian priorisoinnista ja tärkeydestä hallituksen agendalla. Eräs haastateltu totesi, että elimen tulee olla virkamiesvaltainen, muuten asiat eivät etene ja elin ei ole uskottava. Monet haastatellut olivat sitä mieltä, että myös opetus- ja kulttuuriministeriö tulisi olla ryhmässä mukana, jotta ennaltaehkäisy pidemmän tähtäimen toimintana tulisi riittävästi huomioiduksi. Naisiin kohdistuvan väkivallan ohjelman ohjausryhmässä OKM:n edustusta ei ollut. Valtiovarainministeriön mukanaolo toisi erään haastatellun mielestä ryhmälle myös tiettyä vahvuutta. Yliopistojen ja tutkijatahojen mukanaoloa pidettiin niin ikään tärkeänä, jotta väkivalta ja sen ilmenemismuodot saadaan näkyviksi ja voidaan tuottaa kansainvälisestikin edellytettävää tutkittua tietoa. Myös kuntien edustuksen puuttuminen yhteensovittamiselimestä kertoo haastateltujen mukaan sen irrallisuudesta käytäntöön, sillä on mitä suurimmassa määrin kiinni kunnista, miten palveluja ja esimerkiksi henkilöstön koulutusta jalkautetaan käytännön työhön.

Kaikkein suurin puute kokoonpanossa nähtiin kuitenkin siinä, että mukana ei ole kansalaisjärjestöjä, vaikka ne tällä hetkellä vastaavat valtaosasta väkivaltatyöstä Suomessa, ja niihin on kertynyt huomattava asiantuntemuksen määrä: *"Se huolestuttaa, kuinka paljon on tarkoitus käyttää järjestöjen osaamista toimeenpanon arvioinnissa. Me nähdään se tosi olennaisena, kun on kyse matalan kynnyksen palveluista, meillä on paljon sellaista tietoa, joka ei muuten tule perille toimeenpanoon. Me toivotaan että Istanbulin sopimuksen hengessä järjestöt on kaikessa toimeenpanoon liittyvässä aktiivisesti mukana."* Järjestöjen syrjään jääminen yhteensovittamiselimestä, jonka kokoonpanolla on suuri merkitys sille, millaiseksi toimeenpano muodostuu, oli järjestökenttää ihmetyttävä asia. Siihen kiinnittivät huomiota myös monet muut haastatellut henkilöt. Järjestöedustajat kritisoivat myös sitä, että yhteensovittamiselimen sisältämää asetuseronnosta ei lähetetty lausunnolle järjestöihin, vaan valmistelu tapahtui yksinomaan viranomaispiirissä. Järjestökentällä ei ollut tietoa siitä, miten asia etenee ja mikä järjestöjen rooli tulee olemaan.

Ennaltaehkäisy ja asennekasvatus

Kysyttäessä nykytilan pahimpia puutteita naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisessä suhteessa Istanbulin sopimukseen, lähti huomattavan moni haastateltu purkamaan asiaa sitä kautta, että ensisijaista on asennemuutoksen aikaansaaminen. Suomessa todettiin olevan liian hyväksyvä ilmapiiri väkivaltaa kohtaan yleensä. Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa vähätellään ja lähisuhde- ja perheväkivalta nähdään perheen sisäisenä ja parisuhdedynamiikkaan liittyvänä asiana. Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ei yleensä käsitellä erillisenä asiana: *"Diskurssi naisiin kohdistuvasta väkivallasta on ollut minimaalista, puhutaan parisuhde- ja perheväkivallasta. Nyt teema naisiin koh-*

distuvasta väkivallasta tulee esille. Että se ilmiö on, ja pitää kiinnittää huomiota siihen sukupuolittuneeseen ilmiöön.”

Väkivalta yleensä tulisi tuomita selkeämmin. Samoin tulisi tiedostaa naisiin kohdistuva väkivalta Suomen suurimpana ihmisoikeusongelmana. Jotkut menivät syvemmälle ja totesivat, että kaikkia naisia syrjiviä ja väkivaltaa naisia kohtaan synnyttäviä rakenteita vastaan tulisi taistella. Myös Suomen alkoholimyönteinen kulttuuri ja päihdeongelmat tuotiin tässä yhteydessä esiin väkivaltaa ylläpitävinä tekijöinä. Asennekasvatuksen tulisi monen mielestä lähteä jo koulusta. Hyvänä asiana tuotiinkin esiin uusi peruskoulun opetussuunnitelma, joka korostaa ihmisoikeuksia ja syrjimättömyyttä yleisesti. Myös isolle vaikuttamiskampanjalle nähtiin tarvetta.

Haastatteluissa todettiin, että myös ennaltaehkäisyyn pitäisi olla laaja ote. Sukupuolittuneen väkivallan kulttuuria pitää muuttaa asenne-, tasa-arvo- ja ihmisoikeuskasvatuksen avulla. Tämä sisältää muun muassa sen, että perheväkivaltaa ei nähtäisi yksityisasiana tai parisuhdedynamiikan asiana. Uhria ei saa syyllistää eikä kannustaa palaamaan väkivaltaiseen ihmissuhteeseen. Väkivalta pitää kaikissa muodoissaan yksiselitteisesti tuomita.

Ennaltaehkäisyyn ja varhaiseen puuttumiseen panostamista pidettiin ensiarvoisen tärkeänä. Samalla huomautettiin, että esimerkiksi ennaltaehkäisevän materiaalin pelkkä tuottaminen ei riitä, vaan sitä pitää myös aktiivisesti jalkauttaa. Esimerkkinä esitettiin sinänsä hyvä Turvataitoja nuorille -opas, joka ei ole riittävästi jalkautunut. Se on ladattavissa THL:n nettisivuilla, mutta siihen ei sisälly mitään omaa koulutusosiotaan opettajille. Erään haastatellun mukaan pitäisi olla suunnitelma toimenpiteistä, niiden toteuttamisesta ja jalkauttamisesta sekä niihin liittyvästä seurannasta ja indikaattoreista. Muutoin prevention hyödyt ja vaikuttavuus jäävät helposti epämääräiseksi.

Osaksi ennaltaehkäisyä nähtiin myös väkivallan katkaisuohteet ja tekijälle annettava tuki. Useat haastatellut ja erityisesti kyselyyn vastanneet väkivallan tekijöiden tukipalveluja tuottavat tahot korostivat sitä, että väkivallan lopettaminen ja väkivaltainen käyttäytymismallien kitkeminen on tärkeää ennalta ehkäisevää työtä. Se pitäisi saada valtakunnalliseksi ja menetelmällisesti yhtenäiseksi mallinnetuksi palveluksi. Tämä olisi Istanbulin sopimuksen mukaista toimintaa.

Palvelut

Suurimpana haasteena pidettiin yleisesti palvelujen kehittämistä. Väkivaltaa kokeneet pitää osata tunnistaa ja heille suunnattuja palveluja pitää olla olemassa tarvetta vastaavasti. Peruspalveluissa tulee olla osaamista ja rohkeutta puuttua ja ohjata saamaan apua. Lisäksi pitää olla erityispalveluja niille, joiden tilanteessa peruspalvelut eivät riitä. Erityispalvelujen osalta haastatteluissa nousi toistuvasti esiin kolme erityispalvelujen kokonaisuutta, jotka nimettiin myös Istanbulin sopimuksen ratifiointiprosessissa keskeisiksi: turvakotipalvelut, päivystävä puhelin ja seksuaalisen väkivallan uhrien tukipalvelut. Toisena tärkeänä ja vielä haastavampana kohteena tuotiin esiin peruspalvelujen kehittäminen, johon kuuluu väkivaltapalvelujen rakenteistaminen perustasolla, hoitopolkujen luominen ja osaamisen jalkauttaminen. Seuraavassa on läpikäyty haastateltujen ja kyselyyn vastanneiden näkemyksiin perustuen eri palvelumuotojen kehittämistarpeita.

Turvakotipalvelut

Turvakotilain voimaantulo ja turvakotien rahoitusvastuun siirtyminen valtiolle oli kaikkien haastateltujen mielestä erittäin positiivinen asia. Käytännössä siihen liittyy kuitenkin tässä muutosvaiheessa pulmia, sillä turvakotikapasiteetti ei kasvanut, vaan väheni. THL sai 24 turvakotien valtionapuhakemusta, joista hyväksyttiin 19 (6 kunnallista, 11 Ensi- ja turvakotien liiton jäsenjärjestöjen, yksi Folkhälsanin ja yksi Monika-Naiset liiton turvakoti). Aiemmin turvakoteja oli ollut 21. Tässä muutostilanteessa kehitys oli vastakkainen Istanbulin sopimuksen tarkoituksen kanssa. Sopimus edellyttää turvakotien ja turvakotipaikkojen tuntuva lisäämistä ja turvakotiverkoston alueellista kattavuutta. Haastatteluissa tuotiin esiin, että satoja ihmisiä on käännytetty pois turvakodeista pelkästään pääkaupunkiseudulla, koska paikat ovat täynnä eikä avun tarvitsijoita ole ollut aina myöskään mahdollista ohjata toiseen turvakotiin. Tilanne on kaukana Euroopan neuvoston tavoitteista. Turvakotitoimintaan on budjetoitu vuodelle 2015 11,3 miljoonaa euroa ja sama summa on budjetoitu myös vuodelle 2016. Lähes kaikki haastatellut toivat esiin huolensa siitä, että turvakotien lisääminen ja verkoston kattavuuden parantaminen ei ole mahdollista tämän resurssin puitteissa.

Viranomaistaholta huomautettiin, että turvakotien tarve tulee suhteuttaa Suomen tilanteeseen, eikä kaavamaisesti katsoa kaikille Euroopan maille yhteisiä suosituslukuja (Euroopan neuvoston suositus vuodelta 2002). Kussakin maassa tarpeeseen vaikuttaa se, millainen on naisten asema ja se, miten kokonaisvaltaista apua tarvitaan sekä miten vaikuttavaa ennaltaehkäisevää työtä on tehty. Valtakunnallista tilastointia turvakotipalvelujen käytöstä aletaan saada vasta, kun on olemassa valtakunnallinen koordinaatio THL:ssä. Tarve on alueittain hyvin vaihtelevaa ja nyt kartoitetaan, missä tarvitaan lisäpaikkoja koska kysyntä on koko ajan isompi kuin tarjottavien paikkojen määrä. Pääkaupunkiseudulla ja isoissa kaupungeissa paikkoja tiedetään olevan liian vähän. Järjestöedustajien mukaan sen sijaan tilanne on riittävän hyvin tiedossa ja asiasta on tehty selvitys vuonna 2014. Nämä haastatellut katsoivatkin, että tässä näkyy tyyppillinen halu selvittää ja asioita uudelleen ja uudelleen, vaikka tietoa on jo olemassa ja pitäisi tehdä konkreettisia toimia.

Haastatteluissa nousi esiin myös tarve turvakotien esteettömyyteen. Esteettömyyden edellyttämät muutostyöt vaativat rahaa, mutta nykyinen laki turvakotien valtionrahoituksesta ei sisällä rakennusten korjauskustannuksia. Haastateltujen turvakotiedustajien mukaan on täysin auki, miten esteettömyyskorjaukset on tarkoitus rahoittaa.

Selvitteillä oleva ja THL:n ja Ensi- ja turvakotien liiton kahden jäsenjärjestön yhteistyössä pilotoitavaksi tuleva etäturvakotimalli ei ollut monille haastatelluille tuttu asia. Viranomaishaastatteluissa tätä mallia pidettiin mahdollisena ratkaisuna turvakotipalvelujen alueellisen tarpeen tyydyttämiseen. Monen haastatellun mielestä etäturvakoti on vielä liian epämääräinen konsepti ja sen suhteen pitää olla hyvin tarkkana, että se todella täyttää turvakotipalvelun vaatimukset, ja asiakkaat saavat tarvitsemansa asiantuntevan tuen.

Auttava 24/7 -puhelin

Tarve auttavalle puhelimelle todettiin suureksi. Esimerkiksi Naistenlinjan puheluista vain yksi kolmesta pääsee läpi. Päivystävän auttavan puhelimen perustaminen ei ollut naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmassa, vaan se tuli Istanbulin so-

pimuksen mukana ja liittyy sopimuksen matalan kynnyksen palvelujen minimivaatimuksiin. Kaikki haastatellut toivat esiin, että ympäri vuorokauden kaikkina viikonpäivinä päivystävä sopimuksen edellyttämä auttava puhelin on vielä toteuttamatta eikä sen kohtalosta ole tietoa.

Hyvänä asiana järjestöedustajat pitivät sitä, että eduskunnan STM:lle Istanbulin sopimuksen valmisteluun antamalla rahoilla saatiin tehdä järjestöjen (RIKU, Naistenlinja, Raiskauskriisikeskus, Ensi- ja turvakotien liitto ja Monika-Naiset liitto) yhteistyössä suunnitelma puhelinpalvelun (ns. Ista-puhelin) toteuttamiseksi. Positiivista oli se, että valmistelu annettiin järjestöille ja haluttiin hyödyntää olemassa olevaa asiantuntemusta. Positiivisena nähtiin myös se, että puhelimelle on tiedossa rahoitus. Puhelin on STM:n järjestämisvastuulla, mutta rahoitus on tarkoitus tulla rikosuhrimaksusta oikeusministeriön toimialueelta. Jotkut haastatellut huomauttivat, että rikosuhrimaksua aletaan nyt kerätä ja sitä saattaa kertyä vasta vuonna 2017, joten rahoitus tuntuu epävarmalta. Tiedossa ei ole, kuinka paljon siitä on allokoitavissa puhelimeen. Eräs järjestötoimija totesikin, että *”jos puhelin toteutetaan ja rahoitetaan rikosuhrimaksusta tulevilla rahoilla, niin se tulee olemaan sama tilanne kuin tässä turvakotiasiassa, että se on täysin aliresursoitua”*.

Järjestötoimijat kertoivat, että puhelimen toimeenpanosuunnitelma tehtiin niin, että se täyttää kaikki Istanbulin sopimuksen kohdat. Siinä ovat mukana ammattilaiset ja vapaaehtoiset ja huomioituna erityisryhmät ja erikieliset. Toimeenpanosuunnitelma on toteutettavissa ja se sisältää myös koulutussuunnitelman, tarvittavan tekniikan ja suunnitelman siitä, mikä taho milloinkin vastaa puhelimeen. Järjestöt tekivät myös rahoitushakemuksen puhelimen jatkovalmistelua varten, mutta sitä ei hyväksytty. Puhelinpalvelun järjestämisasia on tällä hetkellä kesken.

Monet haastatellut korostivat, että palvelussa olisi järkevää käyttää olemassa olevaa osaamista. Jos palvelu kilpailutetaan, keskiössä pitäisi olla asiantuntemus, innovaatio ja Istanbulin sopimuksen henki, ei se, kuka tuottaa palvelun halvimalla. Järjestöedustajat perustelivat järjestöjen yhteisen puhelimen etuja muun muassa sillä, että yhteydenottamiseen järjestöihin on matalampi kynnyks, kuin viranomaisiin. Tämä olisi Istanbulin sopimuksen henkeä toteuttava ratkaisu. Huolta herätti muissakin haastatelluissa kuin järjestöpuolen edustajissa se, että puhelimesta ei tulisi esimerkiksi yleinen terveydenhuollon palveleva numero, johon vastaa kulloinkin vuorossa oleva terveydenhoitaja. Puhelimeen tarvitaan laajaa väkivaltakysymysten erityisosaamista, jota ei ole järjestökoalition tekemän suunnitelman ulkopuolella.

Järjestöpuolelta esitettiin lisäksi puhelimen toteutukseen liittyvä ajatus, että puhelin ei olisi pelkästään väkivallan uhreille, vaan se toimisi myös ammattilaisten tukena. Siinä voisi olla alanumero, johon voivat ottaa yhteyttä työntekijät, jotka kohtaavat väkivaltaa kokeneita naisia. Saadusta koulutuksesta riippumatta konkreettisissa asiakastapauksissa tarvitaan monesti tukea. Jos työntekijöillä olisi joku taho johon ottaa yhteyttä, se rohkaisisi tarttumaan asioihin ja asettumaan naisen puolelle.

Seksuaalisen väkivallan uhrien matalan kynnyksen tukipalvelut

Heikoimmin erityispalveluista ovat edistyneet haastateltujen mukaan seksuaalisen väkivallan uhrien matalan kynnyksen tukipalvelut. Ne todettiin olevan Suomessa julkisella puolella todella huonolla tolalla. Nämä mainittiin lähes jokaisessa haastattelussa suurimpana palvelupuutteena. Viranomaistaholta kerrottiin, että THL:llä on tästä hanke käynnissä sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskukselta Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoa varten saaduilla rahoilla. Yksi kohde toimeenpanossa on seksuaalisen vä-

kivallan uhrien matalan kynnyksen palvelut. Tätä eivät muut haastatellut maininneet eivätkä todennäköisesti olleet siitä tietoisia. Hankkeen odotettavana tuloksena on suositus seksuaalisuutta loukkaavan väkivallan uhrien hoitoketjuista koko maata varten. Suositusta jalkautetaan vuonna 2016 sairaanhoitopiireille ja tuleville sote-alueille. Tavoitteena on että mahdollisimman moni niistä aloittaisi hankkeen avustuksella oman alueellisen ketjun luomisen.

Monet haastatellut totesivat, että suunnitelmat ovat korkeintaan vasta paperilla ja niiden toimintaan saaminen on kiinni monesta ulkoisesta seikasta. Viranomaistaholta myös muistutettiin, että tässä vaiheessa ei ole tiedossa, millaiseen rakenteeseen ja palvelujärjestelmään nämä tukipalvelut sijoittuisivat ja miten. Ei ole tarkkaa tietoa, miten sote-uudistuksessa esimerkiksi käy sairaanhoitopiireille. Monet haastatellut totesivatkin, että nyt pitää olla valppaana, jotta nämä palvelut saadaan vietyä sote-uudistukseen. Tätä pidettiin myös suurena mahdollisuutena.

Raiskauskriisikeskus Tukinainen ry on tuottanut raiskauksen uhreille kohdennettuja tukipalveluja ja sillä on kaksi matalan kynnyksen palveluyksikköä. Suomeen tarvittaisiin asiantuntijoiden mukaan 10 tämän tyyppistä keskusta. Tukinaisen mukaan palvelukonsepti olisi monistettavissa ja levitettävissä milloin tahansa. Haastatellut järjestöasiantuntijat korostivat, että seksuaalirikosten uhreille tarkoitetut palvelut eivät merkitse vain akuuttiin tilanteeseen tarvittavia poliisin, terveydenhuollon ja oikeuslaitoksen toimia, vaan uhrin tarvitsevat henkistä tukea ja paikkaa jossa he voivat käsitellä asiaa ammattilaisten avulla. Tukipalvelun tarve voi tulla vasta pitkänkin ajan kuluttua väkivaltatilanteesta: esimerkiksi lapsena hyväksikäytetyt usein ymmärtävät asian vasta aikuisina ja tarvitsevat silloin ammattilaisten tukea. Järjestötaholla oli huoli siitä, ymmärretäänkö terapeuttisen tukipalvelun merkitys, vaan käsitetäänkö seksuaalisen väkivallan uhrien palvelutarve suppeasti kliinisinä lääketieteellisinä ja todisteluun liittyvinä toimenpiteinä. Näiden molempien palvelumuotojen todettiin olevan Suomessa vielä hyvin puutteellisia.

Muu osaamisen jalkauttaminen peruspalveluihin ja matala kynnys

Erityispalvelujen kehittämisen rinnalla nähtiin erittäin tärkeänä, että väkivaltatyö saadaan vietyä peruspalvelurakenteisiin ja että se huomioidaan sote-uudistuksessa. Suurena haasteena haastatteluissa nähtiin sosiaalihuoltolain toimeenpaneminen lähisuhde- ja perheväkivallan tuen tarpeen järjestämisen osalta. Tässä todettiin tarvittavan tukevampaa otetta ja koulutusta kunnille siitä, miten se käytännössä voidaan toteuttaa. Mikäli tämä ei onnistu, tehdyillä toimilla ei ole vaikutusta. Tavoite on, että kunnissa peruspalveluissa tunnistettaisiin ja osattaisiin ottaa huomioon naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ja perheväkivaltaa. Lisäksi laajemmalla väestöpohjalla olisi erityispalveluja, jotka konsulttoisivat ja antaisivat tukea. Huolena haastatteluissa esitettiin se, että kun asia on laissa uusi ja melko heikosti ilmaistu, niin sitä ei välttämättä muisteta, jos joku ei ole muistuttamassa. Ongelmana on se, että kunnissa palvelujen järjestäminen on harkinnanvaraista ja esimerkiksi STM ja THL voivat tehdä vain vaikuttamistyötä.

Haastatteluissa kiinnitettiin huomiota myös siihen, että toistaiseksi ei ole suunniteltu matalan kynnyksen palveluita, jotka kuitenkin ovat tärkeitä Istanbulin sopimuksen toteuttamiseksi. Sopimuksen toteuttamisen katsotaan edellyttävän alueellisia keskuksia tai osaamis- ja palveluyksiköjä. Matalan kynnyksen keskuksissa otettaisiin huomioon erityisryhmät ja ne olisivat esimerkiksi esteettömiä, maksuttomia ja anonyymejä. Ne olisivat varhaisen puuttumisen ja väkivallan ehkäisemisen yksiköjä, joiden

asiantuntemus voisi olla myös työntekijöille suunnattua, jolloin peruspalveluissa työskentelevien ei tarvitsisi hallita kaikkia tilanteita. Tämä voisi olla hyvä ratkaisu täyttää sosiaalihuoltolain sisältämää kuntien velvoitetta avopalveluiden järjestämiseen.

Hyviä malleja on kehitetty, mutta niiden levittäminen on kesken ja riippuvainen sote-uudistuksen toteutuksesta. Esimerkkeinä hyvistä levitettävistä malleista mainittiin edellä käsitelty Kaste-ohjelman Väistö-hankkeessa Itä-Suomessa kehitetyt kaksi mallia siitä, miten palvelut saadaan osaksi olemassa olevia rakenteita. Sekä viranomais- että järjestötahoilta korostettiin sitä, että on olemassa valmiita hyviä malleja ja välineitä. Suurin ongelma on se, miten nämä saadaan jalkautettua ja levitettyä systemaattisesti käyttöön. Tähän ei ole allokoitu välttämättömiä resursseja. Esimerkiksi sote-alueella tulisi saada jonkun työntekijän vastuualueelle moniammatillisen väkivaltatyön koordinointi ja osaamisen jalkauttaminen. Pitäisi luoda jalkauttamismalli ja resursoida sen toteutus.

Tällä hetkellä peruspalveluissa ei ole haastateltujen mukaan riittävästi osaamista ja olemassa oleva osaaminen on liiaksi kiinni yksittäisistä työntekijöistä. Sosiaali- ja terveysalan ammattilaisten koulutuksen lisääminen eri tasoilla nähtiin tärkeänä. Samoin koulutusta tulisi saada lisää esimerkiksi poliisille ja oikeusjärjestelmän toimijoille. Koulutusta tarvitaan jatkokoulutuksena, mutta myös ammattilaisten peruskoulutukseen tulisi saada naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja väkivaltatyöstä osioita. Ongelmallisena koettiin, että korkeakoulut, jotka kouluttavat peruspalvelujen ammattihenkilöstöä, voivat tse päättää pitävätkö asiaa tärkeänä ja ottavatko sen opinto-ohjelmaansa.

Haastatteluissa korostettiin voimakkaasti sitä, että osaamista pitää jalkauttaa peruspalveluihin. Nyt avainasemassa on osaamisen vieminen asiakastyöhön, rakenteiden ja palvelupolkujen luominen sekä hyvien välineiden levittäminen. Useissa haastatteluissa ja kyselyvastauksissa mainittiin yhtenä osana tätä työtä MARAK-mallin koordinointi ja sen levittäminen. Tämä todettiin työksi, joka vaatii erillisiä resursseja ja kokopäiväistä työntekijää. Malli on lähtenyt hienosti leviämään määrätietoisesta levittämistyön tuloksena. On erittäin tärkeää, että siihen voidaan panostaa edelleen.

Kunniaväkivaltaan liittyvistä koulutuksista todettiin myös, että niiden suhteen ei ole mitään tapahtumassa. Materiaali on olemassa THL:n sivuilla, mutta käytännössä sitä ei käytetä. Tarvittaisiin taho, joka vie sitä käytäntöihin. Eräs haastateltu harmitteli sitä, että järjestöjen resursseja on käytetty paljon koulutusmateriaalin aikaansaamiseksi, mutta kentällä tapahtuva koulutus sen avulla on vähäistä. Materiaali pelkästään hyllyllä tai verkkosivuilla ei vie asiaa eteenpäin.

Haastatteluissa tuotiin esiin myös tilanteita, joissa tunnistaminen ja osaaminen ovat puutteellisia ja joihin pitää saada Istanbulin sopimuksenkin pohjalta parannusta. Yksi tällainen usean haastatellun esiin nostama asia on väkivaltaa todistaneiden lasten huomioon ottaminen kriisitilanteessa ja väkivallan jälkihoidossa. Todettiin, että tästä ei ole näkynyt minkäänlaista ohjeistusta, mitä pidettiin yllättävänä viimeaikaisten julkisuutta saaneiden lapsiin kohdistuneiden väkivallantekojen jälkeen. Esimerkiksi eräs haastateltu totesi, että selvitysten ja asiakaskokemusten perusteella lasten asema ja jälkihuolto ovat puutteellista ja niihin pitää ottaa aivan toisenlainen ote. Ammattilaisten pitää osata ottaa lasten tilanne huomioon, sillä väkivaltaa kokeneella naisella ei ole aina voimavaroja huolehtia asiasta tai edes tunnustaa, että lapset ovat nähneet väkivaltaa tai olleet siinä jollain tapaa osallisina.

Yhdeksi isoksi puutteeksi todettiin vainoa kokeneiden naisten tilanteen heikko ymmärtäminen ja selviytymisvaiheen tuen puuttuminen. Vainon kohteena olleet naiset ovat erään järjestöedustajan mukaan kokeneet, että heitä ei ole osattu tukea, kun

he ovat varhaisessa vaiheessa hakeneet apua viranomaisilta, esimerkiksi puhuneet asiasta lastenneuvolassa, sosiaalitoimessa tai työterveyshuollossa. Lähes kaikille on todettu, että tämä on normaalia perhe-elämää tai ainakin kehoitettu odottamaan, jos tilanteessa tulee jokin muutos. Heidän tilanteeseensa ei ole pysähdetty varhaisessa vaiheessa, eikä kukaan ole ottanut heitä vakavasti tai antanut apua. Kyse on ilmeisesti tunnistamattomuudesta ja siitä, että ei tiedetä miten pitää toimia. Haastatellun järjestötoimijan mukaan vainon tunnistamiseen ja esiin nostamiseen olisi enemmän rohkeutta, jos olisi palveluja, joihin ohjata. Selviytymisvaiheeseen ei myöskään haastatellun mukaan ole tukea tarjolla. Ammattilaiset eivät aina ymmärrä tilannetta, jossa väkivalta ei olekaan enää akuuttia tai ei ole selkeää turvakodin tarvetta. Nainen on eronnut ja mies asuu erillään, mutta vaino jatkuu painostavana.

Lainsäädäntö

Lainsäädännön kehittäminen nähtiin tärkeänä ja tehokkaana välineenä puuttua väkivaltaan. Esimerkiksi vainoamisen kriminalisointi vie asiaa eteenpäin niin, että yksittäiset poliisit pystyvät paremmin tunnistamaan sitä työssään. Tämä on lisäksi tietenkin koulutuskysymys.

Haastatellut toivat esiin myös lainsäädännöllisiä puutteita. Suomen lainsäädäntöön tehdyt muutokset eivät kaikilta osin vastaa Istanbulin sopimuksen tarkoitusta. Osa haastatelluista oli sitä mieltä, että lainsäädäntö on jokseenkin kunnossa Istanbulin sopimusta ajatellen. Suurin osa kuitenkin toi esiin selviä puutteita. Lainsäädännön vastaavuutta Istanbulin sopimukseen on käsitelty tarkemmin edellisessä asiakirja-analyyysiluvussa. Tässä tuodaan esiin ne puutteet, joihin haastatellut eniten kiinnittivät huomiota:

- Raiskausrikoksen tunnusmerkistö perustuu pakkoon, kun sen pitäisi Istanbulin sopimuksen mukaan perustua suostumuksen puuttumiseen. Seksuaalisen itsemääräämisoikeuden korostaminen ei tule riittävästi esiin.
- Pakkoavioliittoja ei ole kriminalisoitu, olemassa olevilla rikosoikeuden keinoilla ei välttämättä pystytä tunnistamaan ja puuttumaan. Yleisesti kunniaan liittyvän väkivallan kysymykset on huomioitu riittämättömästi.
- Väkivallan huomioiminen tapaamisoikeuksiin ja huoltajuuteen liittyvissä asioissa ei ole riittävää.
- Seksuaalinen häirintä kattaa rikoslaissa vain fyysisen koskettelun: rikoslakiin lisättiin kohta ahdistelusta, mutta jätettiin pois sanallinen ja sanaton ahdistelu. Rikoslain puolella ei ole nyt mitään, mikä tekisi esimerkiksi huutelusta tai alentavasta puhuttelusta rangaistavaa, tässä joudutaan käyttämään kotirauhan rikkomista tai kunnianloukkaamista.
- Tyttöjen sukuelinten silpomista ei ole erilliskriminalisoitu, jota monet pitivät tärkeänä, vaikkakin sitä tutkitaan nykyisin törkeänä pahoinpitelynä eli kovan rikosnimikkeen pohjalta.
- Rangaistuksen ankaroittamisperusteisiin ei tehty muutoksia.
- Lähisuhde- ja perheväkivaltatapauksiin sopimaton sovittelukäytäntö on edelleen voimassa⁴⁸.

⁴⁸ Useat arvointia varten haastatellut asiantuntijat olivat sitä mieltä, että sovittelu ei ole Istanbulin sopimuksen mukaista. Esiin tuotiin myös näkökanta, jonka mukaan sovittelu on Suomessa aina vapaaehtoinen eikä sitä voi soveltaa toistuviin väkivallantekoihin, joten se ei ole ristiriidassa sopimuksen tarkoituksen kanssa.

Lainsäädännöllisiä puutteita nähtiin myös esimerkiksi terveydenhuollon puolella, jonka lainsäädännössä ei ole erityisesti spesifioitu naisiin kohdistuvan väkivallan ongelmaa ja mitä se terveydenhuollossa tarkoittaa. Sosiaalihuollossa saatiin lakiin maininta ja sitä kautta on tunnustettu, että väkivallan kohteena olleilla on oikeus saada tukea. Puute on siinä, että ei määritellä, mitkä ovat palvelut, joilla väkivaltaa kokevia tuetaan.

Lisäksi kiinnitettiin huomiota siihen, että lainvalmistelusta puuttuu holistisuus. Eräs haastateltava esitti esimerkin siitä, miten samaan aikaan kun aletaan toimeenpanna Istanbulin sopimusta, toisaalla ehdotetaan täysin vastakkaiseen suuntaan vaikuttavaa lakimuutosta. Hallituksen esityksessä tuomioistuinmaksulaiksi esitetään, että jos lähestymiskieltohakemus perutaan tai jos se hylätään, olisi mahdollinen uusi hakemus maksullinen. Nainen voi kuitenkin perua lähestymiskieltohakemuksen sen takia, että hän pelkää. Maksullisuus todennäköisesti nostaisi kynnystä hakea suojaamistoimenpidettä uudelleen. Lähestymiskieltoa ei haastatellun järjestötoimijan mukaan käytetä riittävästi ja sen hankkimisen kynnystä tulisi päinvastoin madaltaa. Tällainen erisuuntainen ja Istanbulin sopimuksen tarkoitukselle vastakkainen lainvalmistelutyö on haastatellun mukaan yksi esimerkki vahvan koordinoinnin tarpeesta.

Läpileikkaavat asiat

Resursointi

Yhtenä läpileikkaavana teemana kaikissa haastatteluissa ja myös useissa kyselyvastauksissa nousee se, että mitään suunniteltuja toimia ei ole resursoitu riittävästi. Riittävä resursointi on kuitenkin Istanbulin sopimuksen yksi velvoite. Eräs vastaaja totesi, että ainoastaan turvakoteja ja auttavaa puhelinta on suunniteltu resursoitavan, mutta niin vähän, että niidenkin osalta voidaan taata vain riittämätön minimi, mikä ei ole sopimuksen hengen mukaista.

Asian tärkeyden ymmärtämisen ja poliittisen tahdon löytymiseen voi myös mennä aikaa ja pienelläkin panostuksella päästäisiin alkuun. Viranomaistahon vastaaja totesi, että *”menee aina oma aikansa, ennen tajutaan, että se vaatii erityisosaamista ja pitää satsata erikseen. Monet ministerit on toimikautensa aikana saatu lopuksi sille kannalle, että ymmärtävät tämän ja sen, että asiaa on pidettävä aktiivisesti esillä. Jos ministeriöt käyttäisivät rahaa, saataisiin aikaan paljon. Pienelläkin rahalla päästäisiin alkuun ja sitten voisi löytyä rahat paremmin. Poliittista tahtoa ja priorisointia tarvittaisiin.”*

Resursoinnin vähäisyys sai jonkin verran myös ymmärrystä, mutta se nähtiin silti sopimuksen velvoitteiden toimeenpanon kannalta hyvin vaikeana tilanteena: *”Se on surullista ja hankalaa, että on sitouduttu, mutta meillä ei ole osoitettu siihen riittäviä voimavaroja. Valtiovalta on tällaisen valinnan tehnyt. Vaikka en sitä hyväksy, niin tällaisena aikana ymmärrän, kun on muitakin käsi ojossa. Tässä puhutaan olemassa olevien palveluiden kehittämisestä. Meillä on vaikka kuinka paljon sosiaali- ja terveydenhuollon palveluja väkivallan ehkäisyn piirissä, ja pitäisi turvata ne olemassa olevat, ymmärrän ettei löydy rahaa sellaisiin mitä pitää laajentaa.”*

Tilastointi

Tietojen keruu ja tilastointi naisiin kohdistuvasta väkivallasta, uhreista ja palvelujen käytöstä todettiin myös kaikissa haastatteluissa perustavaa laatua olevaksi asiaksi. Istanbulin sopimus edellyttää ajankohtaista tietoa. Väkivaltaa ja sen kohdistumista esimerkiksi eri naisryhmiin ei saada myöskään näkyväksi nykyisin käytännöin. Tilastointi ja tiedonkeruu tulisi suunnitella erikseen ja koordinoida niin, että saadaan esiin kokonaistilanne. Myös laadullista tutkimusta kaivattiin lisää väkivallan erityispiirteistä eri ryhmiin kuuluvien naisten elämässä.

Järjestöjen rooli

Haastatellut järjestöedustajat olivat melko tyytyväisiä erityisesti ohjelman aikana ja sopimuksen ratifioinnin yhteydessä tehtyyn yhteistyöhön ja kumppanuuteen. Erityisesti THL:n järjestöyhteistyö sai kiitosta. Samoin järjestöt ovat olleet mukana uhriliittisessä työryhmässä. Haastatteluissa tuli esiin myös, että Suomi on kansainvälisestikin saanut olla ylpeä viranomaisten ja järjestöjen välisestä yhteistyöstä.

Järjestöjen huomioissa nousi esiin huoli järjestöjen jäämisestä syrjään Istanbulin sopimuksen toimeenpanossa. Haastatellut järjestöedustajat viittasivat sopimuksen edellyttämän yhteensovittamiselimen perustamiseen liittyneeseen valmisteluprosessiin ja siihen, että elimen perustamista koskevaan hallituksen esitykseen ei pyydetty lainkaan lausuntoja järjestöiltä, ainoastaan viranomaistahoilta. Järjestöedustajien huomioissa nousi esiin myös järjestöjen halu osallistua yhteen sovittamiselimen toimintaan tiiviimmin kuin mitä esityksessä on ehdotettu. Tätä perusteltiin sillä, että Istanbulin sopimus korostaa järjestöjen asiantuntemuksen hyödyntämistä ja viranomaisten yhteistyötä järjestöjen kanssa.

Istanbulin sopimuksen toimeenpanon suunnittelussa ne kuitenkin kokevat olevansa jäämässä syrjään. Tämä tulee konkreettisesti esiin yhteensovittamiselintä koskevan hallituksen esityksen valmistelussa ja sisällössä. Hallituksen esityksestä ei pyydetty lausuntoja järjestöiltä, ainoastaan virkamiestahoilta. Järjestöedustajien huomioissa nousi esiin järjestöjen halu osallistua yhteensovittamiselimen toimintaan tiiviimmin kuin mitä esityksessä on ehdotettu. Tätä perusteltiin sillä, että Istanbulin sopimus korostaa järjestöjen asiantuntemuksen hyödyntämistä ja viranomaisten yhteistyötä järjestöjen kanssa.

Koordinaatioelimen tarkoituksena on hyödyntää ja yhdistää olemassa olevaa asiantuntemusta. Haastatellut muistuttivat, että Suomessa järjestöt tuottavat valtaosan väkivaltapalveluista ja niihin on kertynyt valtavasti osaamista ja hyviä toimintatapoja. Järjestöillä on paitsi pitkä kokemus, myös monesti uniikki rooli palvelujärjestelmässä ja erilaisten kohderyhmien tavoittamisessa. Järjestöedustajat olivat huolissaan siitä, miten järjestöjen palvelut ja asiantuntemus huomioidaan, kun erityispalveluja lähdetään kehittämään osana sosiaali- ja terveydenhuollon hallinnon alaa ja sote-uudistusta. He korostivat pitävänsä hyvänä sitä, että julkisella puolella ja varsinkin kunnissa osaaminen lisääntyy ja julkinen puoli ottaa enemmän vastuuta näistä palveluista. Järjestöjen asiantuntemus ja niiden tekemä työ tulisi kuitenkin hyödyntää ja välittää sopimuksen toimeenpanoon. Monet myös käyttivät vertausta pyörän uudelleen keksimisestä: ei ole järkevää resurssien käyttöä alkaa alusta ja opetella asioita nollatilanteesta, kun asiantuntemusta on valtavasti olemassa. Järjestöt ovat luoneet luottamuksen asiakkaisiin ja pystyvät välittämään arvokasta tietoa asiakkaiden tarpeista ja asiakkuuksista sekä siitä, mihin resursseja kannattaa kohdentaa. Järjestöjen roolin suurempaa korostamista yhteensovittamiselimestä ja uusien palvelumallien kehittämisessä pe-

räänkuuluttivat myös jotkut virkamieshaastateltavat. Järjestöjen rooli esimerkiksi ammattilaisten kouluttajina nähtiin tärkeänä.

Haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien huomioiminen

Istanbulin sopimus edellyttää erityisryhmien ja haavoittuvassa asemassa olevien ryhmien huomioimisen. Erityisryhmien kokema väkivalta sisältää erityisyyttä, jota koskeva osaaminen pitää saada mukaan väkivaltatyöhön. Näistä ryhmistä erityisesti seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt ovat jääneet huomioimatta niin naisiin kohdistuvan väkivallan ohjelmassa kuin Istanbulin sopimuksen ratifiointiprosessissakin.

Haastatellun vammaisten naisten edustajan mukaan vammaiset naiset on huomioitu kehittämistyössä muun muassa siten, että THL:n työryhmässä on luotu ohjeet vammaisten henkilöiden auttamisesta turvakodeissa. Ohjelma sisälsi vammaisten naisten osalta useita toimenpiteitä. Myös turvakotien esteettömyyteen on kiinnitetty huomiota. Turvakotien esteettömyyttä ja muutossuunnitelmia kartoitetaan parhaillaan. Erään vammaisia naisia edustavan haastatellun mukaan turvakodeista seitsemässä on esteettömiä tiloja. Esteettömyys turvakodissa ei tarkoita välttämättä sitä, että koko turvakoti olisi esteetön, vaan että vammaisen nainen voi liikkua edes osassa sitä. Esteettömyyskään turvakodeissa ei vammaisten naisten edustajan mukaan kuitenkaan ole tarjolla vammaisille henkilöille tarkoitettua henkilökohtaista apua. Jos vammaisen nainen on turvakodissa omalla paikkakunnallaan ja hänellä on käyttämättömiä henkilökohtaisen avun tunteja, avustaja voi tulla turvakotiin. Muutoin avustajan saaminen on vaikeaa erityisesti, jos tarvetta on öisin. Tietoisuus siitä, että avustajaa ei voi saada, nostaa kynnystä hakeutua turvakotiin.

Vammaisia naisia edustavan haastatellun mukaan on myös epäselvää, onko jo tehdyissä muutoksissa käytetty vammaisjärjestöjen (esim. invalidiliiton esteettömyyskeskus) esteettömyysstandardeja tai ovatko vammaiset naiset testanneet niitä. Istanbulin sopimus korostaa järjestöjen merkitystä ja myös YK:n vammaisten henkilöiden oikeuksia koskeva yleissopimus sisältää sen, että vammaisjärjestöjä ja asianomaisia on kuultava tämentyypisiä tilojen mukautuksia tehtäessä. Lisäksi haastateltu huomautti, että esteettömyys ei koske ainoastaan liikuntavammaisia ja turvakoteja. Auttavassa puhelimesta tulee ottaa huomioon kuulo- ja puhevammaisten naisten tarpeet niin, että rinnalla tulisi olla chatti niille, jotka eivät pysty ilmaisemaan itseään puhelimesta. Tällaisia ovat mm. äidinkieleltään viittomakieliset ja ne, joilla on käytössään vammaisuudesta johtuva puhetulkki.

Romaninaisten kohtaaman väkivallan huomioimisessa ollaan haastatellun virkamiesedustajan mukaan vasta alussa, mutta se, että on päästy liikkeelle, on positiivista. Tehtävää on kuitenkin vielä joka osa-alueella. Istanbulin sopimuksesta ja uudesta turvakotilaista koituva suurin välitön hyöty romaninaisten kannalta on se, että turvakotiin pääsy ei enää vaadi maksusitoumusta kunnalta. Tuleva maksuton päivystävä puhelin on myös hyvä asia. Romaninaisia on auttanut ja puutetta heidän osaltaan on jo paikannut se, että Naistenlinja on avannut romaninaisille oman maksuttoman auttavan puhelimen. Matalan kynnyksen auttamien on tärkeää, sillä väkivaltaisessa tilanteessa elävät romaninaiset ovat hyvin haavoittuvassa asemassa eikä heillä usein ole työtä ja toimeentuloa, että he voisivat lähteä pois tilanteesta. He ovat myös täysin riippuvaisia julkisista palveluista, joten viranomaisten tarjoamat neuvonta- ja tukipalvelut ja arjen pyörittämisessä auttavat palvelut ovat ratkaisevan tärkeitä. Romaninaisille on monesti vaikeampi hakautua palveluihin kuin muilla naisilla. Palvelu täytyy olla täysin kynnyksetön ja ulkoisesti neutraali ja leimaamaton. Lisäksi kaikki ammat-

tihenkilöstöön kuuluvat pitäisi kouluttaa tunnistamaan paitsi väkivaltaa yleisesti, myös erityisryhmien kokeman väkivallan erityispiirteitä. Palveluja tulisi kehittää kulttuurisensitiivisiksi.

Erään haastatellun mukaan palveluissa tarvitaan myös erityisosaamista siitä, että ihminen voi kuuluva moneen eri vähemmistöryhmään yhtäaikaaisesti, mikä saattaa tehdä hänen tilanteestaan erityisen haavoittuvan. Tätä tietämystä pitäisi saada ammattilaisten peruskoulutukseen. Tiedon syventäminen ei välttämättä vaadi rahallisia resursseja, vaan on enemmän johtamis- ja viestintäkysymys. Tietoa tarvitaan myös vähemmistöryhmien sisäisistä erityispiirteistä ja ns. sisäryhmäsyrynnästä.

Haastatellut korostivat matalan kynnyksen merkitystä palveluissa sekä läpileikkävänä periaatteessa, että erillisinä palveluina. Matalasta kynnyksestä on puhuttu lähinnä seksuaalirikosten uhrien palvelujen yhteydessä. Haastatteluissa korostettiin, että väkivalta on kuitenkin kaikissa muodoissaan asia, johon avun hakemiselle on korkea kynnyks. Erityisesti tämä korostuu tiiviisiin yhteisöihin kuuluvilla naisilla, joiden pitää voida hakea apua huomaamattomasti ilman, että se tulee oman yhteisön tietoon. Tällaisia ryhmiä voivat olla haastateltujen mukaan esimerkiksi romanit, muut etniset ryhmät ja uskonnollisiin yhteisöihin kuuluvat naiset, jotka voivat olla monelta taholta suurten paineiden alla.

Erityisen suuressa vaarassa voivat olla esimerkiksi seksuaali- ja sukupuoli-vähemmistöihin kuuluvat romanit tai maahanmuuttajat. Myös uskonnollisiin ryhmiin ja muihin suljettuihin yhteisöihin kuuluvien naisten riski joutua väkivallan uhriksi tulee osata tunnistaa. Erityisen haavoittuvassa asemassa olevien ja sisäryhmäsyrynnän vaaran alla elävien tilanteita ja heihin monilta tahoilta kohdistuvia paineita tulee osata tunnistaa. Samoin esimerkiksi kunniaväkivallan riski tulee osata tunnistaa. Myös palveluja tulee olla tarjolla niin, että väkivallan uhan alla elävä tai väkivaltaa kokenut uskaltaa hakeutua avun piiriin ilman pelkoa oman ryhmän reaktioista. Tarvitaan myös salainen turvakoti, tai muu salaiseen piilopaikkaan katoamisen mahdollisuus.

Useat haastatellut korostivat, että vähemmistöryhmiin kuuluviin naisiin kohdistuvan väkivallan näkyväksi tekemiseksi ovat tilastointi ja seuranta ensiarvoisen tärkeitä. Viranomaisten käyttämät lomakkeet ja tavat raportoida väkivaltatilanteista pitää saada sellaisiksi, että ne eivät kätke uhrin vähemmistöasemaa, vaan mahdollistavat oikeanlaisen tilastoinnin ja seurannan. Vammaisten naisten kohdalla esimerkiksi voisi olla jokin merkintä apuvälineen, avustajakoiran tai viittomakielen käytöstä, jonka avulla voidaan tunnistaa, että kyseessä on vammainen henkilö. Myös auttavan puhelimen alettua toimintansa sen tilastoinnissa pitäisi saada selville vammaisten naisten yhteydenotot. Esimerkiksi, jos chatti kohdennetaan vain puhetulkin ja viittomakielen käyttäjille, niin siitä saadaan suoraan tietoa vammaisten naisten asioinneista.

Lomakkeiden laadinnassa tulisi ottaa huomioon esimerkiksi perhe- ja parisuhde-muotojen moninaisuus ja se, että kaikki ihmiset eivät identifioitu naisiksi tai miehiksi. Vähemmistöryhmiä edustavat järjestötoimijat toivoivat sensitiivisempää vähemmistöjen huomioon ottamista ja kohdennettuja laadullisia tutkimuksia eri vähemmistöryhmiin liittyvistä väkivallan riskitekijöistä ja niihin kuuluvien väkivaltakokemuksista. Myös määrällistä tutkimusta ja sitä tukevaa tilastointia tarvitaan, jotta ongelman laajuus saadaan näkyväksi ja voidaan raportoida kansainvälisesti erityisryhmien kohtaaman väkivallan määristä.

III JOHTOPÄÄTÖKSET JA SUOSITUKSET

9 ARVIOINNIN JOHTOPÄÄTÖKSET

Johtopäätökset arvioinnin empiirisestä osasta

Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman ja muiden samanaikaisten toimien avulla on edistetty naisiin kohdistuvan väkivallan ehkäisemistä ja torjuntaa Suomessa. Tehdyt toimet ovat olleet oikeansuuntaisia ja ohjelmalla on saatu aikaan hyviä alkua laajalla rintamalla. Ohjelma nosti asian suurempaan tietoisuuteen ja pystyi jossain määrin jalkauttamaan hyviä käytäntöjä ja tietoa naisiin kohdistuvasta väkivallasta palvelurakenteisiin. Erityisesti arvioinnissa nousee esiin mm. väkivalta-palvelujen järjestämisvastuun saaminen sosiaalihuoltolakiin, avainkouluttaja-koulutukset, MARAK-mallin levittäminen ja juurruttaminen, erilaisten oppaiden laatiminen (esim. Turvataito kouluille, kunniaväkivalta, opas vammaisille naisille) sekä teeman saaminen peruskoulujen opetussuunnitelmaan. Huolena on kuitenkin, miten tiedon jalkauttaminen ja päivittäminen turvataan jatkossa.

Viisivuotisen ohjelman aikana tapahtui alalla muutakin kehittämistyötä, joka vei tavoitteita eteenpäin. Näistä keskeinen on turvakotitoiminnan muuttuminen valtionrahoitteiseksi sekä EU:n uhridirektiivi ja sen toimeenpano. Arvioinnin tulosten mukaan ohjelmassa tehdyt ja muut viranomaistoimet ovat olleet oikeansuuntaisia ja tärkeitä. Nykytilanne näyttäytyy kahdenlaisena riippuen siitä, katsotaanko sitä naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmasta käsin vai Istanbulin sopimuksen edellyttämästä tilanteesta käsin. Ohjelmasta ja sen tavoitteista käsin katsottuna siihen kuuluneita toimenpiteitä on toteutettu tai ainakin saatettu alkuun. Haasteena on ollut ohjelman täytäntöönpanoon ohjattujen resurssien niukkuus. Osittain etenemistä ovat haitanneet käynnissä olevat kuntarakenne- ja sote-uudistukset.

Yleisesti voidaan todeta, että ohjelmalla on käynnistetty monia toimia, jotka tukevat myös Istanbulin sopimuksen velvoitteiden vaatimusten täytäntöönpanoa, mutta toimet ovat riittämättömiä sopimusvelvoitteiden toteuttamiseksi. On selvää, että sopimusvelvoitteita ei ole mahdollista toteuttaa ilman riittävien resurssien allokoimista väkivallan vastaiseen työhön. Erityisen huolestuttavaa on se, että näköpiirissä ei ole riittävää panostusta, joka mahdollistaisi työn jatkamisen ja Istanbulin sopimuksen mukaisen toimeenpanon jatkossa. Sopimuksen toimeenpano on tämänhetkisen tietämyksen valossa muodostumassa liian huonosti resursoituksi, jotta velvoitteet voitaisiin täyttää. Se, miten väkivallan uhrien tukipalvelut saadaan sote-uudistuksen sisään, on myös edelleen epäselvää.

Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma on osaltaan tiivistänyt viranomaisten poikkihallinnollista yhteistyötä naisiin kohdistuvan väkivallan kysymyksissä. Samoin ohjelmassa on tehty hyvää yhteistyötä kansalaisjärjestöjen kanssa ja asiantuntemusta on saatu koottua yhteen. Ohjelmalla ei tavoiteltu väkivaltatyön koordinointia ja vastuukysymysten ratkaisua, vaan ohjelma koostui lähtökohtaisesti joukosta eritasoisia ja erillisiä toimenpiteitä. Istanbulin sopimuksen täytäntöönpano kuitenkin edellyttää viranomaisyhteistyön vahvistamista edelleen ja tehokkaan koordinoinnin järjestämistä sekä erilaisten toimijoiden, myös kansalaisjärjestöjen, kytke- mistä mukaan. Ohjelmassa tehty yhteistyö antaa tälle hyvän pohjan.

Kun eri toimin saavutetut tulokset ja tämänhetkinen tilanne asetetaan Istanbulin sopimuksen velvoitteita vasten, on paljon tehtävää kautta linjan. Selkeimpänä puut-

teena tulee esiin uhrien tukipalvelujen heikko tila. Edelleen puutteita on samoissa erityispalveluissa, jotka nostettiin esiin jo Istanbulin sopimuksen ratifiointiprosessissa; turvakotipalvelut, päivystävä puhelin ja seksuaalisen väkivallan uhrien tukipalvelut. Turvakotien valtionrahoitteisuus oli tärkeä askel, mutta se ei johtanut tässä vaiheessa Istanbulin sopimuksen mukaisesti turvakotiverkoston vahvistumiseen eikä alueellisen kattavuuden parantumiseen. Työhön varatut resurssit huomioiden on vaikea nähdä, että tilanne lähitulevaisuudessaan korjaantuisi. Erityispalveluista myös ympärivuorokautinen auttava puhelin on toteutumatta. Sitä varten on kuitenkin olemassa valmis suunnitelma ja rahoituslähde. Erityispalveluista heikoimmin toteutuneina asiantuntijat pitivät seksuaalisen väkivallan uhrien matalan kynnyksen tukipalveluja. Tässä asiassa kehittämistyötä tehdään THL:n hankkeessa, jossa selvitetään olemassa olevat käytännöt seksuaaliväkivallan uhrien hoitopoluista ja luodaan näitä koskeva valtakunnallinen suositus.

Ekä kuitenkin suurimmaksi haasteeksi nousee väkivallan huomioimisen ja siihen puuttumisen saaminen rakenteisiin sekä tiedon jalkauttaminen kuntien peruspalveluihin ja alueellisiin palveluihin. Tässä on tehty hyvää kouluttamista ja työkalujen levittämistä- ja juurruttamistyötä jo ohjelman aikana. Lisäksi on syntynyt Kaste-ohjelman rahoituksella hyviä käytäntöjä, jotka ovat asiantuntijoiden mukaan levitettävissä. Näissä alueellisesti kehitetyissä malleissa on muun muassa luotu palveluketjuja ja matalan kynnyksen toimintaa sekä lisätty ammattilaisten osaamista ja kykyä huomioida haavoittuvassa asemassa olevia ryhmiä.

Väkivallan tunnistamisen sekä siihen puuttumisen ja avun piiriin ohjaamisen osaaminen peruspalveluissa oli ohjelman yksi tärkeä kohde. Edelleen osaamista tarvitaan lisää. Koulutusta pitää antaa jatkokoulutuksena ja perusopinnoissa. Lisäksi ammattilaisilla tulee olla tuki, jota konsultoida erityiskysymyksissä. Osaamisen jalkauttaminen tarvitsee myös resursseja. Yksi kysymys on, miten saada järjestöissä pääosin tällä hetkellä oleva erityisryhmien asiantuntemus ja matalan kynnyksen toimintatapojen osaaminen välitettyä julkiseen järjestelmään. Haavoittuvassa asemassa olevat ryhmät kuten etniset ryhmät, seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt ja vammaiset naiset tarvitsevat erityistä huomioimista ja osaamista ammattilaisilta. Tässä sote-ratkaisu voisi tuoda mahdollisuuden keskittää monitoimijaista osaamista alueellisesti uhrien ja peruspalvelujen ammattilaisten tueksi.

Arvioinnissa nousi myös esiin, että naisiin kohdistuva väkivalta, ja erityisesti vähemmistöryhmiin kuuluviin naisiin kohdistuva väkivalta, pitää saada näkyväksi. Suomella on velvoitteita kansainvälisestäkin raportoida asiasta. Tässä on vielä paljon tehtävää lähtien viranomaisten lomakkeista, rikosten kirjaustavoista ja tilastointikäytännöistä. Myös tutkimuksen, ja sen toimeenpanon koordinoinnissa mukana olon, tärkeys tuli esiin.

Keskeinen havainto on, että Istanbulin sopimuksen toimeenpanoon tällä hetkellä suunnitellut rakenteet ja resurssit eivät ole riittäviä, mikä on haasteellista sopimuksen velvoitteiden täyttämistä silmällä pitäen. Avainasemassa on tällä hetkellä vahvan koordinaation luominen, kaikkien keskeisten tahojen voimien kokoaminen ja kunnianhimoisen ja kokonaisvaltaisen toimeenpanosuunnitelman luominen. Kunnianhimoisuus tarkoittaa tässä sitä, että velvoitteita ei täytetä rimaa hipoen, vaan ne nähdään myös mahdollisuutena ja välineinä saada aikaan muutosta. Kokonaisvaltaisuus edellyttää, että toimeenpanolla on vahva pohja ja yhteinen tahtotila, jotta toimenpiteet eivät jää irrallisiksi.

Johtopäätökset asiakirja-analyysista

Istanbulin sopimus on erittäin merkittävä kansainvälinen sopimus, jolla on luotu kansainvälisellä tasolla tärkeitä lisävälineitä naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan laajaan ongelmaan puuttumiseksi. Sopimuksen hyväksyminen osaltaan alleviivaa sitä, että sopimuksen määrittelemään väkivaltaan on puututtava entistä määrätietoisemmin. Sopimus koskee myös perheväkivaltaa ja sitä kautta sisältää miesten ja poikien uhriutumisen perheväkivallassa. Suomi on sitoutunut soveltamaan sopimusta laajasti myös perheväkivallan osalta. On kuitenkin ensiarvoisen tärkeää noteerata sopimuksen edellyttävän sopimusosapuolen kiinnittävän erityistä huomiota naisiin (ml. tyttöihin) kohdistuvaan väkivaltaan puuttumiseen.

Naisiin kohdistuvan väkivallan osalta Istanbulin sopimus edellyttää sopimusosapuolen ryhtyvän konkreettisiin toimenpiteisiin erilaisten naisiin kohdistuvan väkivallan muotojen torjumiseksi. Sopimus koskee laajasti naisten kohtaamaa väkivaltaa sekä yksityisellä että julkisella elämänalueella sisältäen sukupuoleen perustuvat väkivallanteot, jotka aiheuttavat naisille ruumiillista, seksuaalista, henkistä tai taloudellista haittaa tai kärsimystä. Väkivallantekoihin kuuluvat teoilla uhkaaminen, pakottaminen tai mielivaltainen vapaudenriisto. Kiinnittämällä erityistä huomiota naisten kohtaamaan sukupuoleen perustuvaan väkivaltaan Istanbulin sopimus osaltaan tekee näkyväksi naisten väkivaltakokemuksia, jotka ovat jääneet syrjään tai marginaaliin väkivallan vastaisessa työssä, myös ihmisoikeuksien turvaaman suojan takaamisessa. Sopimus nostaa esiin naisten kohtamat monenlaiset väkivallan muodot, joissa väkivalta kohdistetaan naiseen hänen naiseutensa vuoksi tai jotka kohdistuvat suhteellisesti useimmin naisiin. Tällaisia ovat esimerkiksi monet seksuaalisen väkivallan muodot, mukaan lukien seksuaalinen häirintä.

Istanbulin sopimus liittää naisiin kohdistuvan väkivallan tärkeällä tavalla ihmisoikeuksiin sekä ihmisoikeuksia määritteleviin tasa-arvon ja syrjintäkiellon periaatteisiin. Sopimus korostaa sukupuolinäkökulman merkitystä yleisesti ja sukupuolivaikutusten arvioinnin tärkeyttä sopimuksen täytäntöönpanossa. Sopimus edellyttää sopimusosapuolelta tehokkaita – sekä lainsäädännöllisiä että muita – kansallisia toimia, tehokasta monitoimijayhteistyötä sekä resurssien osoittamista väkivallan kokonaisvaltaiseksi käsittelemiseksi ja sopimuksen täytäntöön panemiseksi. Keskeistä on väkivallan estäminen ennakolta ja muun muassa väkivaltaa tukeviin kulttuurisiin tapoihin ja perinteisiin puuttuminen lainsäädännön, valistuksen ja koulutuksen keinoin. Sopimus sisältää tärkeän viestin siitä, että väkivallan vastaiseen työhön tarvitaan laajaa rintaamaa. Julkisella vallalla on keskeinen rooli ja vastuu ihmisoikeuksien turvaamisessa ja erilaisten keinojen järjestämisessä ja yhteistyön koordinoinnissa väkivallan vastaisen työn edistämiseksi ja mahdollistamiseksi. Julkisen vallan on huolehdittava laajalajaisen ja tehokkaan viranomaisyhteistyön toteuttamisesta ja kansalaisyhteiskunnan toimijoiden kytkemisestä yhteistyöhön väkivallan poistamiseksi. Sopimus nostaa esiin myös kaikkien yhteiskunnan jäsenten, erityisesti miesten ja poikien, sekä yksityisen sektorin, tieto- ja viestintätekniikan alan ja median roolin sopimuksen kattaman väkivallan estämisessä ja väkivaltakulttuurin muuttamisessa.

Suomen liittyminen Istanbulin sopimukseen merkitsee monien kansallisten linjausten ja käytäntöjen tarkistamista, jotta Suomi täyttäisi hyväksymänsä sopimusvelvoitteet. Sopimus ratifioitiin Suomessa minimimuutoksilla, monien asiantuntijoiden mielestä sopimuksen sisällön alittavilla linjauksilla. Sopimuksen eduskuntakäsittelyssä kiinnitettiin huomiota sopimuksen voimaansaattamisen puutteisiin. Työelämä- ja tasa-arvovaliokunta totesi mietinnössään, että sopimuksen täytäntöönpanotoimien tehok-

kuutta ja tosiasiallista kattavuutta on tärkeä seurata tarkasti ja tarvittaessa on ryhdyttävä tarvittaviin lainsäädännöllisiin tai muihin toimiin.

Kun Istanbulin sopimuksen kansallista voimaansaattamista koskevassa valmistelussa ei analysoitu kunnolla kansallisia muutostarpeita, sopimuksen konkreettisille täytäntöönpanolinjauksille latautuu paljon odotuksia. Istanbulin sopimuksen velvoitteiden täytäntöön panemiseksi Suomessa on vahvistettava merkittävästi naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevaa kansallista työtä ja viranomaisten panostusta. Hyvän kansallisen toimeenpanosuunnitelman laatiminen on todella tärkeää sopimuksen sisältämien laaja-alaisen ja yhteen sovitettavien toimintaperiaatteiden ja sopimuksen edellyttämien konkreettisten täytäntöönpanotoimien toteuttamiseksi laajalla keinovalikoimalla sekä eri toimijoiden osallistamiseksi täytäntöönpanoon sopimuksen edellyttämällä tavalla.

Ottaen huomioon naisiin kohdistuvan väkivallan yleisyys Suomessa ja se, että aiemmat toimenpiteet ovat osoittautuneet hampaattomiksi puuttua tehokkaasti ko. väkivaltaan, on tärkeää pysähtyä pohtimaan miksi ongelma on jatkunut sinnikkäänä Suomessa. Tilannetta voidaan selittää muun muassa seuraavilla seikoilla: muutospaineet naisiin kohdistuvaan väkivaltaan puuttumiseksi ovat tulleet ensisijaisesti Suomen ulkopuolelta, väkivallan vastaista työtä on resursoitu ja koordinoitu riittämättömästi, naisiin kohdistuva väkivalta nähdään keskeisesti sosiaalisena ongelmana ja väkivaltaan on puututtu kapealla keinovalikoimalla jättäen erityisesti lainsäädännölliset (ml. rikosoikeudelliset) keinot marginaaliin.

Eurooppalaisessa vertailussa Suomi kuuluu maihin, joissa *naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisia toimia on toteutettu pitkälti kansainvälisen paineen vuoksi*, ei kotimaisen hallituspolitiikan tai kansalaisjärjestötoiminnan vaatimusten perusteella. Tässä suhteessa Suomi poikkeaa mm. EU:n vanhemmista jäsenvaltioista ja asemoituu unionin uusien jäsenvaltioiden joukkoon. (Celeste Montoya 2009)⁴⁹

Naisiin kohdistuvan väkivallan vastainen työ on ollut Suomessa täysin aliresursoitua. *Resursseista* puhuttaessa esiin on nostettu myös Istanbulin sopimuksen kattaman väkivallan aiheuttamat huomattavat kustannukset yhteiskunnalle. Vaikuttaa siltä, että naisiin kohdistuvaan väkivaltaan puuttumista pitää perustella nimenomaan kustannussäästöillä, eli että väkivaltaan puuttuminen ja varsinkin ehkäiseminen ennakolta on järkevää kansantaloudellisesti, koska sillä saadaan aikaan merkittäviäkin säästöjä väkivallan seurausten kustannuksissa⁵⁰. Tällainen argumentointi kertoo osaltaan siitä, että naisiin kohdistuvaa väkivaltaa ei nähdä ihmisoikeuskysymyksenä. Jos nähtäisiin, ongelmaan puuttumista ei tarvitsisi perustella kustannussäästöillä, vaan riittävää olisi todeta kyseessä olevan ihmisoikeuksien turvaamiseen liittyvät valtion positiiviset toimintavelvoitteet. Kuten edellä asiakirja-analyysin sisältävän pääluvun alussa olevassa ihmisoikeuksia yleisesti koskevassa tekstissä on todettu, monilla ihmisoikeuksilla on hintalappu, kun valtion positiiviset toimintavelvoitteet suojella ja toteuttaa ihmisoikeuksia edellyttävät resurssipanostuksia.

Resurssipanostukset tarkoittavat usein sekä taloudellisten resurssien allokoimista että henkilöresurssien osoittamista esimerkiksi viranomaistyötä priorisoimalla. Kuten kansainvälisissä asiakirjoissa ja asiantuntijaelinten huomioissa todetaan, naisiin kohdistuvassa väkivallassa on kysymys monien KP-oikeuksien (oikeus elämään, kidutuk-

⁴⁹ Montoya arvioi naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyvien kansainvälisten aloitteiden ja kansallisten uudistusten suhdetta Euroopan unionin politiikan yhteydessä. Suomen Montoya sijoittaa kategoriaan, jossa 'ylhäältä' tulevat aloitteet eivät saa kansallista tukea ruohonjuuritasolta ja joissa toimien toimeenpano jää heikoksi. Muut tähän kategoriaan kuuluvat maat ovat EU:n uusimpia jäsenvaltioita.

⁵⁰ Naisiin kohdistuvan väkivallan kustannuksia käsiteltiin näkyvästi mm. STM:n järjestämässä NKVV-ohjelman päätösseminaarissa säätytalossa 23.11.2015.

sen kielto, oikeus ruumiilliseen koskemattomuuteen jne.) ja TSS-oikeuksien (oikeus terveyteen, työhön jne.) heikkenemisestä. Kun puhutaan tällaisten perustavanlaatuisien ihmisoikeuksien turvaamisesta, väkivallan estämisestä koituva kustannussäästö ei saisi olla minkäänlainen edellytys oikeuksia turvaaviin toimiin ryhtymiselle. Eri asia on jos halutaan esittää lisäperusteita sille, miksi tällaisiin ihmisoikeusloukkauksiin on tärkeää puuttua ennakoivasti. Väkivaltaan puuttuminen ennakoivasti on kaikilla mittareilla järkevää, sekä inhimillisen kärsimyksen ja ihmisoikeusloukkausten estämiseksi että väkivallasta yhteiskunnalle aiheutuvien taloudellisten kustannusten vähentämiseksi.

Koska naisiin kohdistuva väkivalta koskee erilaisia kysymyksiä ja monia hallinnonaloja, tehokas väkivallan vastaisen työ edellyttää useiden *eri alan toimijoiden työn koordinoitua* ja yhteistyön selkeää johtamista. Istanbulin sopimus koskee esimerkiksi lukuisia koulu-, sosiaali- ja terveystoimien alaan ja Suomessa kuntien tarjoamiin palveluihin liittyviä kysymyksiä, minkä vuoksi kunnat on kiinteästi kytkettävä mukaan sopimuksen täytäntöönpanon toteuttamiseen. Käynnissä olevien sote- ja aluehallintouudistusten tuomat muutokset vaikuttavat osaltaan Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanoon ja vastuukysymyksiin liittyviin ulottuvuuksiin. Kansainvälisen oikeuden ja valtionvastuun näkökulmasta valtion vastuuseen kuuluu huolehtia siitä, että kansainvälisen sopimuksen edellyttämät kansalliset täytäntöönpanotoimet toteutetaan tehokkaasti myös paikallistasolla erilaisissa ihmisille turvattavista palveluissa ja viranomaistoiminnoissa. Kunnallinen ja/tai alueellinen itsehallinto ei saa muodostua esteeksi tälle. Onkin välttämätöntä varmistaa kansallisin lainsäädäntö- ja resurssiratkaisuin (esim. valtionosuusjärjestelyin), että paikallis- ja aluehallinnon vastuualueisiin kuuluvat toimenpiteet toteutetaan tehokkaasti käytännössä.

Suomessa naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan on suhtauduttu yleisesti *sosiaalisena ongelmana* ja kansallisesti määrittyneenä tasa-arvopoliittisena kysymyksenä (ks. mm. HE 155/2014 vp ja NKVV-ohjelma). Tämä on osaltaan tarkoittanut sitä, että esimerkiksi lainsäädännöllisiä keinoja ei ole nähty sopivina tai tarpeellisina keinoina väkivaltaan puuttumiseksi. Haasteita tulee myös siitä, että Suomessa tasa-arvon käsitteelle ja tasa-arvopoliitikalle annetaan kansallisestikin erilaisia sisältöjä. Istanbulin sopimus puolestaan linkittää naisiin kohdistuvan väkivallan läheisesti kansainväliseen ihmisoikeusnormistoon ankkuroituviin tasa-arvon ja syrjintäkiellon periaatteisiin. On tärkeää huomata, että suomalainen tasa-arvokäsitys ja -keskustelu eroavat ihmisoikeuksiin liitetystä tasa-arvodiskurssista. Istanbulin sopimuksen hyväksyminen Suomessa tarkoittaa sitä, että ko. sopimuksen sisältämä ajatus naisiin kohdistuvan väkivallan liittymisestä kansainvälisten ihmisoikeusnormien määrittelemään tasa-arvoon ja syrjintäkieltoon tulee ottaa osaksi Suomessa käytävää keskustelua naisiin kohdistuvasta väkivallasta.

Istanbulin sopimus edellyttää monien sopimusvelvoitteiden osalta täytäntöönpanoa sekä lainsäädäntö- että muinkin toimin. Näin sopimus vahvistaa jo aiemmin kansainvälisen oikeuden piirissä tehtyjä linjauksia siitä, että sopimuksen kattamaan väkivaltaan puuttuminen edellyttää *kokonaisvaltaista keinovalikoimaa* lainsäädännöstä erilaisiin ei-oikeudellisiin toimiin. Monet Istanbulin sopimuksen velvoitteet edellyttävät nimenomaisesti lainsäädäntötoimia. Sopimuksen täysimääräinen toteuttaminen Suomessa edellyttää sekä oikeudellisen tilanteen kokonaisarviointia ja selkiyttämistäkin (monin osin) että lainsäädännön nykyistä tehokkaampaa käyttämistä väkivallan vastaisessa työssä. Istanbulin sopimus sisältää myös ajatuksen lainsäädännön väkivaltaa ennaltaehkäisevästä vaikutuksesta. Rikoslaki ja kriminaalipoliittikka tulisi nähdä keskeisenä keinona puuttua sopimuksen kattamaan väkivaltaan. Suomessa olisi tarpeen käydä kunnan näkemystenvaihto rikoslain kriminalisointien minimointia korostavasta

kriminaalipoliittisesta linjauksesta, mm. sen suhteesta rikosoikeuden keskeisiin periaatteisiin kuuluvaan laillisuusperiaatteeseen. Istanbulin sopimus haastaa yleisemmin keskustelemaan Suomen rikosoikeuden elementeistä, joiden osalta Suomen lainsäädäntö perustuu selvästi erilaiseen lähtökohtaan kuin Istanbulin sopimus.

Monien edellä mainittujen kysymysten taustalta on löydettävissä myös *poliittisen tahdon puutetta* ryhtyä tehokkaisiin toimiin naisiin kohdistuvaan väkivaltaan puuttumiseksi. Ko. väkivaltaa ei ole pidetty Suomessa niin merkittävänä ongelmana, että siihen puuttumiseen olisi panostettu. Pidättyvyys tunnustaa ko. väkivaltaongelma Suomessa on luettavissa vielä Istanbulin sopimuksen voimaansaattamista koskevista valmisteluasiakirjoistakin, joissa ko. väkivalta nähdään kyllä ”merkittävänä ongelmana” mutta ei vakavana ihmisoikeusongelmana ja -loukkauksena Suomessa samaan tapaan kuin ongelma määrittyy nykyisin kansainvälisellä tasolla.

Sytä laajoihin kysymyksiin liittyvän naisiin kohdistuvan väkivallan vastaisten toimien hampaattomuuteen on löydettävissä myös eri kysymysten siiloutumisesta ja niiden keskinäissuhteiden riittämättömästä käsittelystä. Esimerkkinä on nostettu esiin äskettäin (vuonna 2013) käsitelty sovittelua huolto- ja tapaamisoikeusriidoissa koskeva lainmuutos, jonka tavoitteena oli vähentää vanhempien riitaisuutta ja säästää tuomioistuinten ja sosiaalitoimen voimavaroja⁵¹. Lakiehdotuksessa ja siitä annetuissa lausunnoissa ei juurikaan käsitelty väkivallan huomioon ottamista. Edes tasa-arvoasioiden vastuuministeriön (STM) ja naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmaa koordinoineen THL:n lausunnot eivät kiinnitä huomiota väkivalta-kysymykseen. Myös ihmisoikeushuomiot jäivät ohuiksi.

Tehokas puuttuminen naisiin kohdistuvaan väkivaltaan edellyttää kokonaisvaltaista käsitystä väkivallan syistä ja yhteyksistä muihin kysymyksiin. Väkivaltakysymystä on välttämättä tarkasteltava myös laajemmassa yhteiskunnallisessa kontekstissa. Naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja perheväkivaltaan ei voida puuttua tehokkaasti, mikäli ko. väkivallan muotoja ei tunnusteta laajempaan suomalaiseen väkivaltakulttuuriin kuuluvana ongelmana eikä puututa myös laajempaan suomalaiseen väkivaltakulttuuriin. Lisäksi on välttämätöntä nähdä yhteydet väkivalta- ja päihdekulttuuriin välillä.

Haasteena on myös se, että väkivalta nähdään usein herkemmin toisten kulttuurien, mm. maahanmuuttajaryhmien ongelmana, kuin kantaväestön kulttuurin ongelmana. Tämä nousi näkyvästi esiin syksyn 2015 aikana, kun naisiin kohdistuva väkivalta, erityisesti seksuaalinen väkivalta, sai Suomessa poikkeuksellista huomiota sekä maamme hallituksen että mediankin puolelta. Sytykkeenä tälle huomiolle olivat erityisesti turvapaikanhakijoiden väitetyt ja osin todennetutkin tyttöihin ja naisiin kohdistamat seksuaalisen väkivallan teot. Keskustelu avasi ennen näkemättömän julkisen näkemystenvaihdon naisiin kohdistuvasta väkivallasta Suomessa, väkivallan tekijöistä ja uhreista sekä naisiin kohdistuvan väkivallan kulttuurisista piirteistä. Tässä näkemystenvaihdossa monet näkivät naisiin kohdistuvan väkivallan erityisesti ulkomaalaistaustaisten miesten tekemäksi väkivallaksi. Tällaisilla argumenteilla tunnuttiin osallistuttavan enemmänkin maahanmuuttopoliittiseen keskusteluun kuin keskusteluun naisiin kohdistuvasta väkivallasta. Keskustelun käyminen näkyvästi ulkomaalaisten ympärillä kirvoitti paljon reaktioita mm. lehtien yleisönosastokirjoituksissa ja sosiaalisessa mediassa naisiin kohdistuvan väkivallan uhreilta ja tutkijoilta, jotka ovat muistuttaneet väkivallan olevan erittäin yleistä myös ns. kantaväestön keskuudessa. Naisiin kohdistuvan väkivallan nouseminen julkisuuteen on erit-

⁵¹ Kyseessä oli hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi lapsen huollosta ja tapaamisoikeudesta annetun lain, riita-asioiden sovittelusta ja sovinnon vahvistamisesta yleisissä tuomioistuimissa annetun lain sekä sosiaalihuoltolain muuttamisesta. Lopullinen hallituksen esitys on HE 186/2013.

täin myönteistä, ja on tärkeää, että keskustelu jatkuu asiakysymyksiin keskittyen. Näkemystenvaihdossa tulee avata mm. naisiin kohdistuvan väkivallan eri muotoja ja väkivallan kulttuurisia ulottuvuuksia – sekä enemmistökulttuurissa että erilaisissa vähemmistökulttuureissa. Erityistä huomiota tulee kiinnittää haavoittuvassa asemassa oleviin naisiin ja tyttöihin.

Sen lisäksi, että naisiin kohdistuvaan väkivaltaan puuttumiseksi on olennaista hahmottaa väkivallan laajempi konteksti ja väkivaltaan vaikuttavat erilaiset tekijät, on myös tärkeää puhua erityisesti naisiin kohdistuvasta väkivallasta ja ko. väkivallan erityispiirteistä. Istanbulin sopimus myös edellyttää tätä, eli erityisen huomion kiinnittämistä naisiin kohdistuvaan väkivaltaan. Naisiin kohdistuvaa väkivaltaa koskevalle näkemystenvaihdolle Suomessa on ollut leimallista, että keskusteluissa lähes säännönmukaisesti nostetaan esiin kysymys siitä, että itse asiassa miehet kohtaavat Suomessa naisia enemmän väkivaltaa. Tällaisella argumentilla käytännössä mitätöidään naisiin kohdistuvan väkivallan ongelmaa. Edellyttäessään erityisen huomion kohdistamista naisiin kohdistuvaan väkivaltaan Istanbulin sopimus osaltaan legitimoii sen, että on täysin oikeutettua keskittyä naisiin kohdistuvaan väkivaltaan liittyviin kysymyksiin. Istanbulin sopimuksen (myös CEDAW-sopimuksen) mukaan on myös mahdollista kohdistaa positiivisia erityistoimia, ml. resursseja, erityisesti naisiin kohdistuvan väkivallan poistamiseen niin kauan kuin kyseessä on epätasa-arvoiseen asemaan puuttuminen, kun naisten ihmisoikeuksia uhkaava väkivalta ei saa miesten ihmisoikeuksia uhkaavaan väkivaltaan verrattavaa huomiota.

Suomessa omaksuttu yleinen linja puhua asioista ja toteuttaa lainsäädäntöäkin sukupuolineutraalisti häivyttää eri sukupuolten kohtaamat erilaiset ongelmat esimerkiksi ihmisoikeuksien toteutumisessa. Sukupuolinäkökulma on tärkeä tehdä näkyväksi väkivaltakysymyksissä, jotta voidaan puuttua ongelmien perimmäisiin syihin ja vaikuttaa tehokkaasti väkivallan estämiseen. Miehet ja pojat sekä naiset ja tytöt uhriutuvat väkivallassa usein eri tavoin, minkä vuoksi väkivallan sukupuolittuneisuuden ymmärtäminen on olennaista. Esimerkiksi seksuaalinen väkivalta, häirintä ja uhkailu näyttäytyvät erilaisin tavoin eri sukupuolille ja eri-ikäisillekin ihmisille. Suomessa yleistynyt raiskauksella uhkaaminen heikentää erityisesti naisten ja tyttöjen turvallisuutta. Sukupuolineutraalius ei saa tarkoittaa sukupuolisokeutta. Sukupuolineutraaleja säännöksiä ja linjauksia voidaan ja tarvittaessa pitääkin tulkita sukupuolisensitiivisesti. Istanbulin sopimus alleviivaa sukupuolisensitiivisen lähestymistavan merkitystä kiinnittäen huomiota myös sukupuolivaikutusten arvioinnin tärkeyteen.

Istanbulin sopimus tarjoaa välineen puuttua naisiin kohdistuvan väkivallan vähätyllyyn ja mitätöintiin sekä uhreja syyllistävään kulttuuriin. Tällainen ilmapiiri on osaltaan vaikuttanut siihen, että merkittävä osa naisiin kohdistuvasta väkivallasta on nk. piiloon jäävää rikollisuutta, joka ei tule viranomaisten tietoon. Keskeistä on oppia näkemään ja ymmärtämään naisiin kohdistuva väkivalta Istanbulin sopimuksen korostamana ihmisoikeuskysymyksenä ja tiedostamaan ihmisoikeuksiin liittyvät valtion velvoitteet. Lisäksi naisiin kohdistuva väkivalta tulisi tunnistaa ja reilusti myös tunnustaa merkittäväksi ihmisoikeusongelmaksi Suomessa, joka liittyy suomalaiseen kulttuuriin ja jonka poistaminen edellyttää suomalaiseen kulttuuriin liittyviin piirteisiin puuttumista. On syytä huomata, että tätä kautta huomion kiinnittäminen naisiin kohdistuvaan väkivaltaan ja ko. väkivallan estämiseen edistää samalla miehiinkin kohdistuvan väkivallan vastaista työtä.

Istanbulin sopimuksen velvoitteiden tehokas täytäntöönpano Suomessa edellyttää ymmärryksen vahvistamista kansainvälisen oikeuden normeista ja niihin liittyvistä valtion toimintavelvoitteista. Tarvetta olisi täsmentää erityisesti mm. valtion huolellisuusvelvoitteen sekä ihmisoikeuksiin liittyvän tasa-arvon ja syrjintäkiellon periaattei-

den sisältöä ja liittymistä naiseen kohdistuvaan väkivaltaan. Tärkeää olisi keskustella myös kansainvälisen oikeuden ja EU-oikeuden normien hyväksymisen, voimaansaattamisen ja täytäntöönpanon valvonnan eroista sekä näistä eri oikeuslähteistä tulevien normien sitovuudesta. Suomessa valtiota sitovat kansainvälisen oikeuden tärkeät ihmisoikeusvelvoitteetkin tuntuvat jäävän joskus marginaaliin jopa viranomaistoiminnassa, kun viranomaisten huomio on kohdistettu yksipuolisesti EU-oikeuteen.

10 SUOSITUKSET

Seuraavaan on koottu tämän arviointiraportin kirjoittajien suosituksia Istanbulin sopimuksen toimeenpanon edistämiseksi Suomessa. Suositukset ovat monilta osin yleisiä ja koskevat laajoja kysymyksiä. Kirjoittajien mielestä suosituksissa mainittuihin laajoihin kysymyksiin on välttämätöntä kiinnittää huomiota, jotta rakennetaan vahva kansallinen perusta Istanbulin sopimuksen kattaman väkivallan vastaiselle työlle ja jotta Istanbulin sopimuksen täytäntöönpano ylipäättään onnistuisi Suomessa. Yksityiskohtaisemmat konkreettiset toimenpiteet tulee rakentaa näin luodulle vankalle perustalle. Kirjoittajat haluavat alleviivata, että Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanemiseksi itse sopimus korostaa laaja-alaista eri viranomaisten ja ei-viranomaistahojen (ml. kansalaisjärjestöt) tehokasta yhteistyötä. Hyödyntämällä näillä eri toimijoilla jo olevaa Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan liittyvää osaamista on mahdollista täsmentää konkreettisempia, Suomen kontekstissa mahdollisimman tehokkaita kansallisia toimenpiteitä. Yksilöidympien toimenpidesuosittelujen laatiminen kuuluu luontevasti Istanbulin sopimuksen kansallisen toimeenpanosuunnitelman laatimisprosessiin.

Istanbulin sopimuksen soveltamisalan kattaman väkivallan, erityisesti naisiin kohdistuvan väkivallan, vastaisen työn edistämiseksi Suomessa esitetään seuraavat suositukset:

Yleiset suositukset

- ***Naisiin kohdistuva väkivalta on selkeästi tunnustettava ihmisoikeusongelmaksi Suomessa.***

Perustelu: On puhuttava vakavasta ihmisoikeusongelmasta ja vakavista ihmisoikeusloukkauksista. On tärkeää avata, mitä tarkoittaa naisiin kohdistuvan väkivallan liittyminen ihmisoikeuksia määritteleviin tasa-arvon ja syrjintäkiellon periaatteisiin. Naisiin kohdistuvaan väkivaltaan puuttuminen edellyttää myös väkivallan sukupuolittuneisuuden ymmärtämistä ja sukupuolineutraalien linjausten tulkintaa tarvittaessa sukupuolisensitiivisesti. Näiden Istanbulin sopimuksen ulottuvuuksien ymmärtäminen on edellytys sopimuksen ja sen velvoitteiden ymmärtämiselle.

- ***Poliittinen tahto väkivaltaan puuttumiseksi on selvästi osoitettava.***

Perustelu: Poliitikkojen, päättäjien ja viranomaisten on linjauksillaan, myös resurssipäätöksillään, selvästi osoitettava, että Istanbulin sopimuksen kattama väkivalta, erityisesti naisiin kohdistuva väkivalta, otetaan vakavasti Suomessa. Väkivallan vastaiset julkisen vallan toimet ja niiden tueksi osoitettu poliittinen tahto ovat avainasemassa sopimuksen toteuttamisessa.

- ***Suomessa on parannettava kansainväliseen oikeuteen liittyvien valtion velvoitteiden, ml. valtion huolellisuusvelvoitteen, ymmärrystä yleisesti ja erityisesti viranomaistoiminnassa.***

Perustelu: Istanbulin sopimuksen kaltaisen kansainvälisen oikeuden alaan kuuluvan sopimuksen merkityksen, velvoittavuuden ja velvoitteiden sisällön ymmärtäminen edellyttää ymmärrystä kansainvälisen sopimusoikeuden perusasioista. Valtion huolel-

lisuusvelvoitteen valtiolle asettamien toimintavelvoitteiden ymmärtäminen on Istanbulin sopimuksen täytäntöönpanon avainkysymyksiä.

- ***Suomessa on laadittava kattava Istanbulin sopimuksen kansallinen toimeenpanosuunnitelma.***

Perustelu: Sopimuksen laaja-alaisten ja poikkihallinnollisten velvoitteiden täytäntöönpano edellyttää hyvää kansallista toimeenpanosuunnitelmaa. Suunnitelmalla, joka sisältää kattavan arvioinnin sopimuksen velvoitteiden edellyttämistä konkreettisista muutostarpeista Suomessa, luodaan vankka perusta sopimuksen kansalliselle täytäntöönpanolle. Kansallisen toimeenpanosuunnitelman (national action plan) laatimiseen on viitattu myös Istanbulin sopimuksen selitysasiakirjassa.

- ***Viranomaistyön poikkihallinnollinen koordinointi ja tehokas viranomaisyhteistyö on varmistettava.***

Perustelu: Koordinaatioon tarvitaan omat resurssit ja tukirakenteet. Yhteistyö on varmistettava myös valtio-, paikallis- ja aluetason viranomaisten kesken. Istanbulin sopimus edellyttää laajaa ja tehokasta viranomaisyhteistyötä sopimuksen toteuttamiseksi.

- ***Viranomaisten on varmistettava ei-viranomaistoimijoiden, mukaan lukien järjestöjen, tehokas kytkeminen yhteistyöhön väkivaltaa vastaan.***

Perustelu: Istanbulin sopimus korostaa erilaisten ei-viranomaistahojen, erityisesti järjestöjen mutta myös mm. median, ottamista aktiivisesti mukaan väkivallanvastaiseen työhön. Järjestöissä on runsaasti ruohonjuuritason osaamista, jonka hyödyntäminen tukee tärkeällä tavalla sopimuksen toteuttamista. Ei-viranomaistoimijoiden kytkeä yhteistyöhön Istanbulin sopimuksen täytäntöön panemiseksi alleviivataan useassa sopimuksen artiklassa.

- ***Olemassa olevaa asiantuntemusta tulee käyttää ja olemassa olevia malleja hyödyntää.***

Perustelu: Istanbulin sopimuksen soveltamisalaan liittyvissä kysymyksissä on jo olemassa paljon hyödyllistä substanssiosaamista (matalan kynnyksen osaaminen, tieto uhrien tarpeista ja heidän kohtaamisestaan, luottamussuhde asiakkaisiin) ja toimivia malleja, jotka tulee tehokkaasti hyödyntää sopimuksen edellyttämien palvelujen suunnittelussa ja koulutuksessa. Olemassa olevan osaamisen hyödyntäminen on yksinkertaisesti järkevää ja kustannustehokasta resurssien käyttöä.

- ***Väkivaltatyön mallit tulee saada vietyä sote-ratkaisuun.***

Perustelu: Tulevat sote-ratkaisut ovat mahdollisuus väkivaltatyön erityispalvelujen luomiseksi alueellisesti. Toimeenpano tulee saada mukaan sote-ryhmiin mahdollisimman varhaisessa vaiheessa ennen kuin ratkaisut on lukkoon lyöty, jälkikäteen uusien tehtävien/palvelujen sisällyttäminen ratkaisuihin on vaikeaa. Esimerkiksi seksuaalisen väkivallan uhrien palvelujen aikaansaaminen on riippuvainen siitä, miten tässä onnistutaan.

- ***Väkivallan ennaltaehkäisyyn on panostettava.***

Perustelu: Istanbulin sopimuksen lähtökohta on sopimuksen kattaman väkivallan ennaltaehkäisy. Väkivallan estäminen ennakolta on tärkeää inhimillisen kärsimyksen vähentämiseksi ja vakavien ihmisoikeusloukkausten estämiseksi. Väkivallan ennaltaehkäisyyn panostaminen on myös erittäin järkevää resurssipolitiikkaa, koska väkivalta aiheuttaa merkittäviä kustannuksia yhteiskunnalle.

- ***Väkivallan vastaiseen työhön on ohjattava riittävät resurssit.***

Perustelu: Sopimuksessa korostetaan resurssien tärkeyttä sopimuksen velvoitteiden täytäntöönpanossa. Resursointi ei ole vain taloudellisten resurssien ohjaamista väkivallan vastaiseen työhön vaan myös väkivallan vastaisen työn priorisointia viranomaistyössä.

- ***Väkivaltaan liittyvät laajat asiayhteydet ja kulttuuriset ulottuvuudet on tunnistettava ja otettava huomioon väkivallan vastaisessa työssä.***

Perustelu: Istanbulin sopimuksen kattamaan väkivaltaan ei ole mahdollista puuttua tehokkaasti jos ko. väkivaltaa ei tarkastella laajemmassa asiayhteydessä, mm. ottaen huomioon yleinen suomalainen väkivalta- ja päihdekulttuuri.

- ***Väkivaltaan on puututtava monipuolisella keinovalikoimalla. Lainsäädäntö, ml. rikoslaki, on nähtävä tärkeänä välineenä ennaltaehkäistä väkivaltaa ja puuttua siihen.***

Perustelu: Monipuolista keinovalikoimaa alleviivataan Istanbulin sopimuksessa viittauksilla velvoitteiden toteuttamisesta ”lainsäädäntö- ja muihin toimin”. Lainsäädännön merkitystä Istanbulin sopimuksen kattaman väkivaltaa puuttumiseksi painotetaan sekä itse sopimuksessa että lukuisissa kansainvälisten elinten huomioissa.

- ***Tilasto- ja tutkimustietoa tulee parantaa.***

Perustelu: Naisiin kohdistuva väkivalta ja perheväkivalta ovat edelleen merkittävältä osin piilorikollisuutta. Rikollisuuden määrä ja sen erilaiset muodot sekä erilaisiin ryhmiin (ml. vähemmistöt) kuuluviin naisiin kohdistuva väkivalta tulee saada näkyväksi, jotta väkivaltaan voidaan puuttua tehokkaasti. Tällaista tietoa tarvitaan myös kansainvälisille valvontaelimille tehtävää raportointia varten. Myös Istanbulin sopimus korostaa riittävää tilasto- ja tutkimustietoa väkivaltaan puuttumiseksi. Suomessa on kehitettävä Istanbulin sopimuksen kattamaa väkivaltaa koskevaa tilastointia ja tuettava tätä väkivaltaa koskevaa tutkimusta.

Suosituksia yksityiskohtaisemmiksi toimenpiteiksi:

Esitetyt yksityiskohtaiset suositukset sisältävät arvioinnissa esiin nousevia esimerkkejä tarvittavista toiminnoista ja hyvistä, levitettävistä toimintatavoista. Tyhjentävämpien yksityiskohtaisten toimenpide-esitysten luominen vaatisi huomattavasti perusteellisempaa toimeenpanoon liittyvää eri osa-alueiden taustatutkimusta kuin tämän toimeksiannon empiirisen osuuden menetelmin (haastattelut ja kysely) ja resurssein on mahdollista tehdä. On myös huomioitava, että esitetyt toimenpiteet liittyvät monilta osin

toisiinsa ja suurempiin yhteiskunnallisiin ja palvelurakenteiden kehittämiskokonaisuuksiin. Vaikka yksityiskohtaiset suositukset sisältävät tärkeitä konkreettisia toimia, arvioitsijat tähdentävät, että pelkkien yksittäisten toimenpiteiden toteuttaminen ei riitä Istanbulin sopimuksen velvoitteiden täyttämiseksi. Tärkeää on kokonaisvaltainen työ ja vahvan perustan luominen kansallisille toimille, mitä on korostettu jo edellä.

- ***Tulee laatia kattava toimenpideselvitys, erityisesti lainsäädäntöselvitys: Istanbulin sopimuksen tehokas täytäntöönpano edellyttää laajasti erilaisia kansallisia toimenpiteitä – sekä lainsäädännöllisiä että muitakin toimenpiteitä.***

Perustelu: Koska sopimuksen voimaansaattamistyössä jäi tekemättä kunnollinen toimenpideselvitys, ml. analyttinen lainsäädäntötarpeiden kartoitus, Suomessa on toteutettava kattava selvitys kansallisista toimenpidemahdollisuuksista. Tarkasteluun tulee nostaa mm. Istanbulin sopimuksen voimaansaattamisprosessissa eri lausunnoissa esiin nostetut ongelmakohdat Suomen lainsäädännössä, ml. rikoslaissa. Näitä ongelmakohdita on nostettu esimerkinomaisesti esiin tämän raportin ”Esiin nostettuja ongelmia” -otsikon alla (luku 4.3). Tätä raporttia varten tehdyissä haastatteluissa esiin nousi lisäksi (ks. raportin luku 8.2. alakohta ”Lainsäädäntö”) mm. väkivallan huomiointitarve terveydenhuollon lainsäädännössä.

- ***Uhrien tukipalvelut (turvakotipalvelut, auttava puhelin, seksuaalisen väkivallan uhrien matalan kynnyksen palvelut) tulee saattaa kuntoon hyödyntäen olemassa olevaa tietoa ja malleja.***

Perustelu: Suomessa on monin osin vahvistettava uhrien tukipalveluita. Palvelujen järjestämisestä ja asiakkaiden tarpeista on olemassa runsaasti kokemusta, tietoa ja toimintakäytäntöjä, joiden hyödyntäminen ja levittäminen ovat nopein ja edullisin tapa edetä näiden palvelujen aikaansaamisessa. Kun erityispalvelut ovat tähän asti olleet järjestöjen tuottamia, on tärkeää, että olemassa oleva osaaminen saadaan siirrettyä julkiseen palvelujärjestelmään. Myös uusia palveluratkaisuja tulee kehittää. Esimerkiksi etäturvakotimallin ja muiden mahdollisten uusien turvakotiratkaisujen pilotointia tulee jatkaa ja arvioida eri vaihtoehtoja asiakasnäkökulmasta.

- ***Väistö-hankkeessa kehitetyt mallit ja hyvät käytännöt tulee hyödyntää valtakunnallisesti.***

Perustelu: Väistö-hankkeessa kehitetyt mallit ovat paikallisesti pilotoituja ja niistä on tehty ulkoinen arvio. Malleja voidaan soveltaa ja hyödyntää sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmää kehitettäessä valtakunnallisesti. Väkivallan vastaisten toimien ja matalan kynnyksen toimintatapojen integroiminen konkreettisiin, ihmisiä lähellä oleviin palveluihin on välttämätöntä sekä väkivallan ennaltaehkäisylle että jo tapahtuneeseen väkivaltaan puuttumiseksi.

- ***Tulee laatia tiedon ja osaamisen peruspalveluihin jalkauttamisen (esimerkiksi avainkouluttajakoulutusten jatkaminen) suunnitelma ja resursoida tämän työn koordinointi.***

Perustelu: Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmassa tehtiin hyvää työtä tiedon jalkauttamisessa. Tämä työ ei saa jäädä kesken. Se ei kuitenkaan systemaattisesti jatku ja laajene koko maahan eikä tieto päivity, jos jalkauttamistyöllä ei ole koordinoijaa, vaan se jää kuntien vaihtelevan innostuksen varaan.

- ***MARAK-riskinarviointimallin levitystä ja juurrutusta tulee jatkaa ja siihen liittyviä resursseja vahvistaa.***

Perustelu: MARAK on esimerkki hyväksi todetusta moniammatillisen väkivaltatyön toimintamallista. Naisiin kohdistuvan väkivallan ohjelmassa kehitettiin mallia ja saatiin perustettua MARAK-työryhmiä niin, että niitä ohjelman lopussa oli yli 30. Levitys- ja juurruttamistyö vaatii kuitenkin vähintään yhden henkilön työpanoksen, kun sitä on tarkoitus tehdä THL:ssä muiden töiden ohella. Tämäkin työ jää ilman aktiivista panostusta kuntien vastuulle eikä se takaa alueellista tasa-arvoisuutta.

- ***Väkivaltaa nähneet lapset tulee huomioida paremmin, Trappan-työntekijöitä tulee kouluttaa.***

Perustelu: Trappan-mallista järjestettiin Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmassa kouluttajakoulutusta, jota tulisi voida jatkaa edelleen, jotta kouluttajia olisi joka paikkakunnalla. Tämä toiminta vaatii myös valtakunnallista koordinoitua. Arvioinnissa kiinnitettiin huomiota erityisesti haavoittuvassa asemassa olevien naisten lapsiin, jotka ovat kokeneet perheessä väkivaltaa.

- ***Turvataito-opas tulee jalkauttaa kouluihin ja oheistaa siihen koulutuspaketti, tämä tulee liittää opetussuunnitelmauudistukseen.***

Perustelu: Oppaan aikaansaaminen on naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman yksi tärkeä väkivallan ennalta ehkäisyyn tähtäävä toimenpide. Opas sinänsä on todettu hyväksi, mutta se ei ole riittävästi levinnyt kouluihin. Levityksen tulee olla systemaattista ja opetushenkilökunta tarvitsee tuekseen koulutuspaketin, joka liitetään opetussuunnitelmauudistukseen.

- ***Kunniaväkivalta-opasta tulee levittää ja antaa siihen liittyvää koulutusta ammattilaisille.***

Perustelu: Oppaan aikaansaaminen on naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman yksi tärkeä tulos, joka liittyy haavoittuvassa asemassa olevien naisten kohtaamiseen ja palvelujen kehittämiseen heidän näkökulmastaan. Opas on kuitenkin levinnyt huonosti kuntiin. Myös tämä opas tarvitsee tuekseen koulutusta, johon asiantuntemusta löytyy tällä hetkellä lähinnä järjestöistä.

- ***Väkivallan katkaisuohteet tulee mallintaa ja mallia tulee levittää valtakunnallisesti.***

Perustelu: Väkivaltaa voidaan ennaltaehkäistä ja katkaista mm. vaikuttamalla väkivallan tekijään. Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmassa oli tarkoitus tehdä selvitys väkivallan katkaisuohteista Suomessa, mutta tämä ei toimenpide edennyt. Väkivallan tekijöiden tukipalvelut tuotetaan järjestöissä ja ne ovat alueellisesti hyvin eri tavoin saavutettavissa. Työn tekemisen mallit ja menetelmät myös vaihtelevat alueittain ja työntekijöittäin. Mallintaminen ja hyväksi arvioitun mallin levittäminen valtakunnallisesti on siksi tärkeää.

- ***Tulee tehdä tutkimus seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien kohtaamasta väkivallasta ja erityistarpeista sekä siitä, miten moninaisuus osataan ottaa huomioon väkivallan ennaltaehkäisyssä ja uhrien tukipalveluissa.***

Perustelu: Seksuaali- ja sukupuolivähemmistöt jäivät naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmassa ryhmänä syrjään. Tutkimus näihin vähemmistöryhmiin kuuluvien kokemasta väkivallasta sisältyi ohjelman toimenpiteisiin, mutta suunniteltua tutkimusta ei toteutettu. Tutkimusta puoltaa mm. se, että näihin vähemmistöihin kuuluvat ovat aiempien tutkimusten (esim. Huotari ym. 2011) mukaan monenlaiselle väkivallalle alttiina sukupuolen ilmaisun tai seksuaalisen suuntautumisensa vuoksi.

- ***Vainoa kokeneiden naisten tilanteen tunnistamiseen ja selviytymisvaiheen tukeen tulee panostaa.***

Perustelu: Vaino on sen kriminalisoinnista huolimatta edelleen heikosti tunnettu ja tunnistettu ilmiö ja vainon kohteeksi joutuvat naiset kohtaavat palveluissa usein väärinymmärrystä.

LÄHTEET

Case Closed. Rape and Human Rights in the Nordic Countries. Amnesty International Publications, 2008.

Case Closed. Rape and Human Rights in the Nordic Countries: Summary report. Amnesty International Publications, 2010.

Eduskunnan työelämä- ja tasa-arvovaliokunnan mietintö 15/2014 vp hallituksen esityksestä eduskunnalle naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, rikoslain 1 luvun 11§:n muuttamisesta ja ulkomaalaislain 54§:n muuttamisesta, 17.2.2015.

Euroopan neuvoston yleissopimus naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta, SopS 53/2015,
<http://www.finlex.fi/fi/sopimukset/sopsteksti/2015/20150053> (vierailtu 15.3.2016).

Explanatory Report on the Council of Europe Convention on preventing and combating violence against women and domestic violence, CETS No. 210.
<http://www.coe.int/en/web/istanbul-convention/text-of-the-convention> (vierailtu 15.1.2016).

Hallituksen esitys eduskunnalle naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen hyväksymisestä sekä laeiksi yleissopimuksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta, rikoslain 1 luvun 11§:n muuttamisesta ja ulkomaalaislain 54§:n muuttamisesta, HE 155/2014 vp.

Huotari, Kari & Törmä, Sinikka & Tuokkola, Kati, Syrjintä koulutuksessa ja vapaa-ajalla: Eritystarkastelussa seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin kuuluvien nuorten syrjintäkokemukset toisen asteen oppilaitoksissa. Yhdenvertaisuus, sisäasianministeriön julkaisu 11/2011.

Husso, Marita & Mänttari-van der Kuip, Maija & Mäntysaari, Mikko & Kotiranta, Tuija. Väkivaltatyö Itä-Suomessa - Väistö-hankkeen arviointi. THL: Työpapereita 30:2015.

Kotanen, Riikka, Näkymättömästä näkökulmaksi. Parisuhdeväkivallan uhrin ja oikeudellisen sääntelyn muutos Suomessa, sosiaalitieteiden laitoksen julkaisuja 2013:5.

Montoya, Celeste, From Global to Grassroots: The European Union, Transnational Advocacy, and Combating Violence against Women, Oxford Studies in Gender and International Relations, Oxford University Press, 2013.

Montoya, Celeste, "International Initiative and Domestic Reforms: European Union Efforts to Combat Violence against Women", Politics and Gender 5 (2009), pp. 325-348.

Naisiin kohdistuvan väkivallan ja perheväkivallan ehkäisemisestä ja torjumisesta tehdyn Euroopan neuvoston yleissopimuksen voimaansaattamista valmistelleen työryhmän mietintö, ulkoasiainministeriö, maaliskuu 2013.

Naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma, sosiaali- ja terveysministeriö, julkaisu- ja 2010:5.

Nousiainen, Kevät & Pentikäinen, Merja, ”Naisiin kohdistuva väkivalta ihmisoikeuskysymyksenä; Suomi alisuorittajana”, Sukupuoli, väkivalta ja oikeus. Johanna Niemi, Heini Kainulainen ja Päivi Honkatukia (toim.), Vastapaino, 2016 (tulossa).

Nousiainen, Kevät & Pentikäinen, Merja, ”Väkivallan vastaisen sopimuksen kivinen ratifiointi Suomessa”, Oikeus 4:2013, s. 470-477.

Nousiainen, Kevät & Pentikäinen, Merja, ”Rise and Fall of CEDAW in Finland: Time to reclaim its impetus”, Women’s Human Rights. CEDAW in International, Regional and National Law. Anne Hellum and Henriette Sinding Aasen (eds), Studies on Human Rights Conventions, Cambridge University Press, 2013, s. 557-587.

Pentikäinen, Merja, ”Kansainväliset ihmisoikeudet”, Tasa-arvo toisin nähtynä. Oikeuden ja politiikan näkökulmia tasa-arvoon ja yhdenvertaisuuteen. Johannan Kantola, Kevät Nousiainen ja Milja Saari (toim.), Gaudeamus Helsinki University Press, 2012, s. 99-123.

Robson, Colin (2001) käytännön arvioinnin perusteet. Opas evaluaation tekijöille ja tilaajille. Helsinki: Tammi.

LIITTEET

Liite 1: Haastatellut henkilöt

Heidi Manns-Haatanen, STM
Helena Ewalds, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
Mari Kaltema-Uurtamo, THL
Minna Piispa, OM
Mervi Sarimo, OM
Sarita Friman-Korpela, romaniain neuvottelukunta
Hannele Varsa, tasa-arvoain neuvottelukunta
Pia Holm, POLHA
Anna-Kaisa Heinämäki, Tampereen kaupunki
Aija Salo, Yhdenvertaisuusvaltuutetun toimisto
Kevät Nousiainen, Turun yliopisto
Sari Laaksonen, Ensi- ja turvakotien liitto
Elina Nikulainen, Naisten Linja Suomessa ry
Leena-Kaisa Åberg, Rikosuhripäivystys
Riitta Silver, Tukinainen ry
Tanja Auvinen, Exit - pois prostituutiosta ry
Pia Puu Oksanen, Amnesty International Suomen osasto
Natalie Gerbert, Monika-Naiset liitto ry
Pirkko Justander, Vammaisfoorumi ry

Liite 2: Haastatteluteemat**Haastatteluteemat/pääkysymykset**

- Millaisena näet naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen tilanteen Suomessa tällä hetkellä suhteessa Istanbulin sopimuksen velvoitteisiin?
- Ovatko viranomaisten toimet riittäviä, kohdentuvatko ne oikein?
- Missä ovat suurimmat puutteet?
- Millainen tilanne on omalla viranomaisvastuun alueellasi/omalla asiantuntijuusalueellasi (esim. edustamasi kohderyhmän kannalta): mitä erityisesti sen näkökulmasta pitää vielä tehdä?
- Mitä toimenpiteitä/kehittämiskohteita pidät kaikkein tärkeimpinä ja kii-reellisimpänä?
- Ovatko oikeat tahot mukana ja sitoutuneina konkreettisiin toimiin? Miten naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämistoiminnan koordinaatio toimii?
- Millaiseksi arvioit naisiin kohdistuvan väkivallan ohjelman merkityksen välineenä puuttua naisiin kohdistuvan väkivallan ongelmaan?
- Mitä muuta haluaisit sanoa naisiin kohdistuvan väkivallan poistamisen tilanteesta ja tarvittavista toimista?

LIITE 3:**Kysely naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen toimenpiteistä Suomessa vuonna 2015 suhteessa Istanbulin sopimuksen velvoitteisiin**

Taustatiedot

Vastaajan organisaatio ja tehtäväalue

Edustan

- 1. naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman toimeenpanosta vastaavaa viranomaistahoa
- 2. järjestö-/asiantuntijatasoa

Siirtymä vaihtoehdosta 1

A. 1 a) Miten naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelmassa on mielestäsi onnistuttu **omalla viranomaisvastuun alueellasi**?

- Erittäin hyvin
- Melko hyvin
- Melko huonosti
- Erittäin huonosti

b) Mitkä toimenpiteet ovat toteutuneet/saatu päätökseen?

c) Mitkä toimenpiteet ovat toteutuneet heikommin? Mistä tämä mielestäsi johtuu?

d) Mitä toimenpiteitä on jäänyt kokonaan toteutumatta? Mistä tämä mielestäsi johtuu?

Siirtymä vaihtoehdosta 2

B. 1 a) Miten mielestäsi naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelma on **onnistunut oman asiantuntijuusalueesi näkökulmasta?**

- ☐ Erittäin hyvin
- ☐ Melko hyvin
- ☐ Melko huonosti
- ☐ Erittäin huonosti

b) Mitkä ovat ohjelman onnistumisia/keskeisiä tuloksia?

c) Mainitse tärkeimmät toimenpiteet, jotka pitää vielä saada päätökseen omalla asiantuntijuusalueellasi.

2. Miten arvioit naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman kokonaisuuden onnistumista ja ohjelman merkitystä?

a) Ohjelma on onnistunut tavoitteidensa täyttämässä ja toimenpiteiden toteuttamisessa

- ☐ Erittäin hyvin
- ☐ Melko hyvin
- ☐ Melko huonosti
- ☐ Erittäin huonosti

b) Millaiseksi arvioit naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen ohjelman merkityksen välineenä puuttua naisiin kohdistuvan väkivallan ongelmaan?

3. Millaisina näet viranomaisten naisiin kohdistuvan väkivallan vähentämisen toimet Suomessa tällä hetkellä yleisesti, ovatko ne oikeansuuntaisia ja riittäviä? Perustele.

- 4 a) Miten väkivallan poistamisen tilanne Suomessa vastaa mielestäsi Istanbulin sopimuksen velvoitteita?
- ☐ Erittäin hyvin
 - ☐ Melko hyvin
 - ☐ Melko huonosti
 - ☐ Erittäin huonosti
 - ☐ En tunne Istanbulin sopimusta riittävästi
- b) Missä asioissa tilanne ei mielestäsi vastaa Istanbulin sopimuksen velvoitteita?
-
-
-
- c) Mitä erityisesti pitää tehdä, jotta velvoitteet voidaan täyttää?
-
-
-
5. Haluatko sanoa vielä jotain naisiin kohdistuvan väkivallan poistamisen tilanteesta ja toimista Suomessa?
-
-
-

Kiitos vastauksista!

Liite 4: Kyselyyn vastanneet tahot

Oikeusministeriö, koulutusyksikkö
Oikeusministeriö, lainvalmistelu
Sosiaali- ja terveysministeriö, perusterveydenhuolto
THL, MARAK-toiminnan levittäminen ja kehittäminen Suomessa
Opetushallitus
Sosiaali- ja terveysalan lupa- ja valvontavirasto
HEUNI
Tasa-arvovaltuutettu
Valtakunnansyyttäjän virasto, naisiin ja lapsiin kohdistuvat rikokset
Etelä-Suomen aluehallintovirasto
Lounais-Suomen aluehallintovirasto
Länsi- ja Sisä-Suomen aluehallintovirasto
Itä-Suomen aluehallintovirasto
Väestöliitto
Ihmisoikeusliitto
Ensi- ja turvakotien liitto, asiantuntijatyö
Lyömätön linja Espoossa
Miessakit ry
Vammaisfoorumi ry
VIOLA - väkivallasta vapaaksi ry
Naisjärjestöjen Keskusliitto ry